

**La notion de service public
dans l'exploitation de nos lignes impériales
de navigation
et ses conséquences financières
d'une guerre à l'autre**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Thèse présentée en décembre 1939

PAR

Guy ROZE

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. Jean LESCURE, *Professeur*

Thèse dispensée de la soutenance en exécution des dispositions prises par M. le Ministre de l'Education Nationale en faveur des étudiants rappelés sous les drapeaux.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1944



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553031_0053

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**La notion de service public
dans l'exploitation de nos lignes impériales
de navigation
et ses conséquences financières
d'une guerre à l'autre**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Thèse présentée en décembre 1939

PAR

Guy ROZE

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. Jean LESCURE, *Professeur*

Thèse dispensée de la soutenance en exécution des dispositions prises par M. le Ministre de l'Education Nationale en faveur des étudiants rappelés sous les drapeaux.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^e

158-160, Rue Saint-Jacques

1941



INTRODUCTION

L'opinion publique et le Parlement (1) ont une défiance traditionnelle pour les entreprises privées avec lesquelles l'Etat collabore ; notre armement subventionné ou contractuel n'y échappe point.

Longtemps on a jugé que les conventions conclues par les Pouvoirs Publics avec les grandes Compagnies de navigation pour l'exploitation de nos lignes impériales aboutissaient à grever le Trésor de charges financières disproportionnées à l'importance des intérêts engagés et des services rendus.

A l'heure actuelle, on reconnaît qu'il faut assurer, coûte que coûte, la cohésion de notre Empire par de multiples liaisons coloniales ; qu'une puissance, sous peine de perdre son autorité dans le monde, ne saurait renoncer à tenir son rang dans les trafics intercontinentaux et que de véritables services publics sont en cause. Mais les difficultés que les Sociétés d'armement liées à l'Etat éprouvent à équilibrer leurs budgets par elles-mêmes suscitent encore des polémiques qui ont faussé d'excellents esprits.

Les uns ne sont pas éloignés de croire que l'excédent annuel des dépenses sur les recettes doit être imputé aux méthodes d'une gestion que les pamphlétaires nous présentent, selon leur humeur, comme inutilement dispendieuse ou exagérément sordide ; parfois même est incriminée

(1) Cet essai fut écrit en 1939. Les événements en ont retardé la publication jusqu'à ce jour.

certaine pseudo-mentalité des cadres dirigeants qui pratiqueraient une politique égoïste de filiales et ramèneraient à leurs lignes libres les bénéfices du réseau d'intérêt général, tout en grevant celui-ci d'un maximum de frais : de pareilles insinuations, sciemment inexactes, n'apportent aucune lumière et dénotent d'un ridicule effort de dénigrement.

D'autres, portés à l'indulgence, attribuent des résultats financiers, qui leur paraissent insuffisants, à la situation défavorable de la marine marchande française et leurs explications associent aux causes générales de son infériorité les facteurs accidentels de la conjoncture.

Certes, le prix de notre construction navale et des réparations, le taux du loyer de l'argent, l'insuffisance de nos ports et des voies de communication, la position géographique d'un littoral que nos concurrents peuvent desservir sans allongement de parcours, l'absence d'émigration nationale, le manque d'un fret pondéreux de sortie, les conséquences économiques du protectionnisme douanier, la générosité sans pareille de la politique ouvrière, l'étendue des charges administratives et fiscales, sont autant de handicaps à la base de tous nos transports maritimes ; et, bien entendu, au cours de la dernière décade, l'instabilité des courants d'échanges, que les nationalismes recrudescents contribuaient encore à déprimer, les fluctuations des tarifs de passage et de fret, les variations monétaires, se sont lourdement répercutées dans l'exploitation de nos grandes lignes de navigation régulière.

Mais, si l'ensemble de notre armement doit faire face à de telles conditions, celles-ci s'imposent avec une force toute différente au réseau concédé et au réseau libre. On a trop souvent assimilé et comparé, parce qu'elles s'exerçaient

dans une même sphère, des activités hétérogènes. Mettre en relief le cachet spécial dont la notion de Service Public marque notre navigation impériale, c'est habiliter le lecteur à un sain jugement de ses résultats financiers : devoir de rectitude juridique, et peut-être de probité.

Par une exploitation systématique des lignes payantes, par une organisation extrêmement souple qui permet à ses cargos d'effectuer un maximum de voyages rémunérateurs, par une gestion imprégnée de l'esprit commercial le plus strict, la Compagnie libre tend à une fin privée : le profit. Destinées à des fins publiques, et agencées en vue du bien commun, nos flottes contractuelles ou subventionnées travaillent dans un autre climat.

Elles doivent, par essence, assurer des trafics dont le rendement financier est aléatoire, sinon négatif : un gouvernement démocratique n'intervenant en principe dans l'Economie générale que pour pallier à l'insuffisance ou à la défaillance des initiatives privées, c'est-à-dire dans les industries non rémunératrices.

A leurs paquebots incombent des liaisons maritimes onéreuses mais indispensables au bon aménagement de notre pays, telles que les services réguliers de passage tant sur nos lignes coloniales déshéritées que sur les artères mondiales à vive concurrence : tâches ingrates qui conjugent l'amenuisement des recettes et l'ampleur des frais généraux.

Mais les intérêts supérieurs de l'Etat ne déterminent pas seulement le champ d'action de notre armement conventionnel ; ils définissent aussi, et avec une extrême rigueur, toutes les conditions de l'exploitation, qui se cristallise alors dans une forme rigide, si caractéristique des services publics et si nuisible aux affaires commerciales.

Tandis qu'un armateur libre se modèle sur l'état du marché, s'adapte aux circonstances économiques, espace, supprime ou dédouble ses départs, évite les déroutements improductifs, occupe les périodes creuses de l'année par la réparation et l'amélioration de ses navires, la Société liée par un cahier des charges est tenue d'effectuer sur des itinéraires permanents et selon des horaires immuables un nombre fixé de voyages, quelle que soit l'importance du fret.

Cette réglementation entraîne une quasi-incompressibilité des principales dépenses ; l'entreprise est à la merci de la conjoncture commerciale.

Ces considérations suffiraient à expliquer que les Compagnies chargées de l'exploitation de nos lignes impériales ne sauraient se passer de l'aide budgétaire que leur nature même implique. Et, pourtant, l'Etat hésite à leur accorder son concours de plano : il le subordonne, par une mentalité curieuse, à d'autres avantages plus nets. Afin de compenser positivement ses débours, il requiert la gratuité des transports postaux, se réserve des priorités d'embarquement et de chargement, des réductions et des facilités de toute sorte ; il inféode même les entreprises à des préoccupations sociales — en imposant, par exemple, un statut particulier à leur personnel — ou nationales — en réglementant les commandes et les réparations des navires.

La lecture d'un cahier des charges nous révèle ainsi une multitude de stipulations précieuses, certes, pour l'ordre public ; mais étrangères à l'objet de nos services concédés. Elles pèsent sur un armement déjà handicapé d'un poids d'autant plus lourd qu'elles n'ont dans les contrats étrangers analogues aucune contrepartie.

Enfin, il ne faut pas celer qu'à maintes reprises l'Etat, sortant du cadre des conventions, usa de l'influence que lui conférait sa participation financière pour amener les exploitants à effectuer telles opérations peu conformes à leurs intérêts commerciaux.

Et c'est ainsi que l'octroi des deniers publics entraîne des servitudes dont l'excessive ampleur n'a pas toujours été mesurée ; mainte Compagnie de navigation, dans l'exécution d'une convention de longue durée, n'a jamais éprouvé que des pertes ; telle autre s'est trouvée un jour en si fâcheuse posture qu'il a fallu lui accorder des secours extraordinaires, beaucoup plus onéreux que ne l'eût été la rétribution périodique des services rendus.

Il est de fait que l'Etat, par un louable souci de ménager les ressources du Trésor, n'a trop souvent donné que pour reprendre, au risque de mettre dans une situation difficile une industrie vraiment essentielle à la collectivité.

Nos sociétés contractuelles ou subventionnées présentent donc une physionomie originale due aux intérêts qu'elles sauvegardent et aux bons offices qu'elles assument. Mais l'idée de Service public, parce qu'elle régit leur structure juridique et leur vie sociale, influera nécessairement sur leurs résultats financiers : tant il est vrai que cette notion du Droit administratif déborde son cadre et se prolonge dans l'Economie politique.

Elle nous oblige à envisager sous un angle particulier les finances des Compagnies chargées de l'exploitation de nos lignes impériales ; chez celles-ci, notamment, un déficit n'est pas semblable au déficit d'une entreprise commerciale ordinaire : il prend une signification propre et ne saurait avoir de valeur péjorative.

Certes, que l'Etat doive décaisser des sommes importantes à la suite de ses engagements vis-à-vis de nos armements concessionnaires, tout esprit objectif le regrettera. Encore faut-il noter qu'il n'a jamais été pris de court et que très souvent ses sacrifices demeurèrent en deça de ses prévisions : la Convention qui passe pour être la plus onéreuse, en date du 29 décembre 1920, fut conclue avec la Compagnie des Messageries Maritimes sur la base d'un déficit annuel de 70 millions de francs, qui serait régularisé par le Trésor public ; or, si l'on veut bien tenir compte des dévaluations de notre monnaie, l'excédent des dépenses sur les recettes a été très inférieur jusqu'en 1931 au chiffre prévu, et si celui-ci fut dépassé au plus fort de la crise économique, les Services Contractuels, au cours des trois derniers exercices, sont restés nettement en deça. Comment parler de charges budgétaires « intolérables », puisque l'exploitation de nos lignes d'intérêt général coûta finalement à l'Etat moins qu'il ne l'avait estimé ?

Au reste, les crédits absorbés par nos liaisons impériales, pour peu qu'on les juge à l'échelle d'autres dépenses similaires, paraissent modiques. Dans le budget de 1931, par exemple, le total affecté à nos armements contractuels ou subventionnés se réduit à 177.645.000 francs, alors que les seules routes d'Etat y figurent pour 1 milliard 295 millions. Manifestement notre politique d'impérialisme maritime est peu ambitieuse.

On souhaiterait qu'elle fût moins routinière à une heure où la France est entourée de rivaux qui guettent une défaillance éventuelle de nos lignes coloniales pour substituer leur pavillon au nôtre et s'établir en des positions qui nous ont été acquises par des siècles d'efforts.

Puissent ces principes directeurs, énoncés en toute simplicité au seuil de cette étude, trouver leur illustration dans les pages qui suivent,

TITRE I

***L'EXPLOITATION
DE NOS LIGNES IMPÉRIALES***

PREMIÈRE PARTIE

L'importance de notre navigation impériale

Notre marine marchande tient sa place sur les mers grâce aux paquebots des Compagnies concessionnaires qui assument la majorité du trafic des passages ; elle tomberait au neuvième rang, après la Norvège, la Hollande, l'Italie, et la Suède, si les cargos seuls entraient en ligne de compte.

De prime abord, il sied de préciser, en regard de notre armement libre, le rôle des flottes auxquelles l'Etat donne mission d'exploiter des réseaux à caractère tantôt international, tantôt colonial.

CHAPITRE I

Armement contractuel ou subventionné et armement libre

A l'encontre des autres industries protégées par des droits de douane, les transports maritimes, du fait qu'ils s'exercent dans un cadre mondial, ne peuvent obtenir d'aide efficace que sous la forme directe du concours budgétaire. Il est impossible d'abandonner à la libre concurrence d'étrangers favorisés les routes vitales pour notre pays ;

aussi le gouvernement a-t-il été amené à se préoccuper d'une façon spéciale des entreprises qui, en desservant certaines régions, accomplissaient des services d'intérêt véritablement national.

Tel est le souci d'où procède notre armement contractuel et subventionné, ensemble de sociétés anonymes liées à l'Etat par une convention dont l'objet est d'orienter leur activité vers une fin publique en échange d'avantages financiers.

En 1932, notre navigation de ligne jaugeait 19 % du tonnage global de notre marine marchande, plus exactement 675.000 T. dans un ensemble de 3.125.000 T.

Ce chiffre comprend la totalité du tonnage des services contractuels des Messageries Maritimes et de la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique, additionné du tonnage des lignes subventionnées de la Compagnie Fraissinet et de la Compagnie Générale Transatlantique.

Au cours des années récentes ces chiffres se modifièrent quelque peu. Mais il sied d'opposer à l'élasticité de notre tonnage libre la rigidité du tonnage affecté à nos lignes officielles : aussi dans l'ensemble de notre flotte marchande, la proportion de notre armement contractuel ou subventionné tend-elle à s'accroître en période de crise et à s'amoin-drir en période de prospérité.

Entre 1932 et 1938 par exemple, alors que des fluctuations considérables affectaient notre flotte libre, le tonnage des Messageries Maritimes a baissé seulement de 370.000 à 330.000 T. Quant à la part du tonnage de la C. G. Tr. que l'on s'accorde à retenir comme subventionné (environ 205.000 T.) elle s'accrut même sensiblement.

Ces indications statistiques ne donnent qu'une mesure imparfaite de la valeur réelle de notre armement contrac-

tuel ou subventionné : son tonnage, en effet, englobe les unités les plus modernes et les plus prestigieuses de notre marine marchande. Normandie, Ile-de-France, Champlain, Ville d'Alger, Aramis, Champollion, Athos II, Félix Rousset, assurent les services réguliers de passages sur nos lignes postales rapides, nos grandes lignes coloniales, et font rayonner à travers le monde la vitalité de notre pays.

Bien des auteurs ont exalté le prestige qui s'attache aux grands paquebots. Ils sont des expositions permanentes du génie national, illustrent la puissance commerciale et industrielle, et constituent les produits de l'Etat dont ils battent pavillon, qui luttent le plus ostensiblement avec les produits similaires étrangers. Parcelles de notre patrie, ils fortifient son influence et apprennent aux peuples éloignés à connaître, à respecter, et à aimer la France, notamment en Orient où les manifestations luxueuses et grandioses frappent si vivement les imaginations.

C'est donc au grands services réguliers de passages, à nos lignes postales rapides que notre marine marchande doit son juste renom.

On a parfois accusé notre armement subventionné ou contractuel d'être une concurrence déloyale pour les armateurs libres. Loin d'être antagonistes, ces armements se complètent, et il est bien plus vrai de dire que les services subventionnés ou contractuels sont indispensables à l'ensemble de notre marine marchande. En effet, la ligne régulière est une invite directe aux armateurs étrangers à confier leurs marchandises aux cargos des lignes libres parallèles ; et, si un service de passages venait à défaillir, le pavillon commercial perdrait vite ses relations et ses marchés. Seul un service régulier des passages permet de maintenir un contact étroit avec la clientèle étrangère, toujours soucieuse

de vérifier par elle-même l'organisation de la Compagnie à laquelle elle confie ses marchandises. Notre armement contractuel ou subventionné apparaît tellement peu privilégié en regard de notre armement libre que de nombreux accords ont été négociés entre eux qui donnèrent de part et d'autres des avantages commerciaux équivalents. C'est ainsi que l'armement libre a tantôt établi des lignes conjuguées avec le service concédé, tantôt détaché des lignes annexes sur des destinations que ne semblaient pas justifier les départs d'Europe.

D'ailleurs la nature du trafic diffère souvent : nos armements concessionnaires exploitent en principe des paquebots qui ne sauraient concurrencer les navires mixtes de notre flotte libre, parce que la clientèle n'est pas la même ; d'autre part, il n'est pas vraisemblable que les paquebots, embaquant des marchandises légères et précieuses pour lesquelles les risques doivent être réduits au minimum, fassent tort aux navires de charge.

Cependant, cette critique semble à première vue porter dans un cas : on sait que la subvention de la Compagnie Générale Transatlantique est allouée indistinctement à l'ensemble de ses réseaux, concédés ou non. Aussi a-t-on pu concevoir que les lignes libres qui concurrençaient les services de cargos de cette compagnie étaient défavorisés. En réalité, une lecture attentive de la convention de 1933 révèle que la subvention n'est accordée qu'à l'armement soumis au cahier des charges, que rien ne peut en être distrait au profit d'exploitations connexes, et qu'à cet égard celles-ci sont strictement contrôlées.

Cette argumentation est corroborée par la leçon des faits. Ayant en 1933 pris l'initiative d'établir une ligne bananière sur les Antilles et fait maints sacrifices pour pren-

dre la tête du service bananier, la « Compagnie des transferts isothermiques », créée par la Transatlantique ne put résister à la concurrence et, à la suite de sévères pertes d'exploitation, elle conclut un accord avec la Compagnie Générale d'Armement Maritimes qui parvint en 1936 à posséder et à gérer la totalité de la flotte bananière qui dessert les Antilles et la Guyane.

Loin d'être défavorisés, les concurrents des lignes libres de la Compagnie Générale Transatlantique nous paraissent en l'espèce, jouir d'une excellente position commerciale et l'accusation porte à faux.

A l'inverse, on a prétendu que, lorsque lignes libres et concédées étaient réunies sous une même direction, l'exploitation des lignes libres était une concurrence directe pour le réseau concédé et prospérait à ses dépens. Ces insinuations visent les Messageries Maritimes qui groupent sous une même direction une Compagnie libre et la « Société des Services Contractuels ». On a laissé entendre que la Compagnie privée tirait à elle les avantages du réseau postal en confiant tout le fret à ses navires, et en utilisant ingénieusement les recettes et les dépenses des rouages confondus. La première critique est bien vaine, si l'on observe que la Compagnie s'est engagée à ne créer aucun service de passagers (de quelque catégorie qu'il soit) parallèle aux services définis par son cahier des charges, que l'Etat ne demande à la Société Contractuelle aucun service de cargo-boats, et qu'enfin, en ce qui concerne les marchandises, un accord précis est intervenu pour instituer un compte commun comportant un partage proportionnel du fret. « Le montant de la masse commune est réparti, en fin d'année entre les services des deux contractants au prorata du tonnage » (accord de fret du 28 décembre 1920 d'une

validité égale à celle de la convention de même date¹. Quant « aux rouages confondus », ils se réduisent à des installations immobilières, à des cadres administratifs, commerciaux et techniques : le départ des frais, dans sa simplicité, ne donne matière à aucun machiavélisme. Au reste, lors des travaux préparatoires à la Convention du 29 décembre 1920, n'est-ce pas la Compagnie elle-même qui fit valoir qu'elle ne consentirait à exploiter dorénavant le réseau postal que s'il était absolument séparé de son réseau libre ?

En bref, loin de s'antagoniser, lignes libres et lignes concédées se complètent et s'épaulent au mieux de l'agencement maritime de notre pays.

Examinons maintenant les tâches qui incombent à nos flottes contractuelles ou subventionnées, le rôle qu'elles assument et les intérêts qu'elles ont à sauvegarder.

CHAPITRE II

Les grandes lignes internationales

L'Etat a conclu des conventions pour entretenir des services réguliers sur les grandes artères maritimes qui unissent à la France :

L'Amérique du Nord et Mexique (lignes desservies par la Compagnie Générale Transatlantique) ;

L'Amérique du Sud (ligne confiée à la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique) ;

La Turquie, l'Egypte et les pays d'Extrême-Orient (Services Contractuels des Messageries Maritimes).

Sur ces lignes, la puissance maritime traduit la force économique des pays rivaux.

Entretenir une ligne régulière avec telle nation c'est lui rendre un hommage public auquel elle est vivement sensible. C'est une promesse tacite de relations amicales et de collaboration. Un paquebot qui porte dignement le pavillon français est salué à son arrivée dans un port étranger comme le serait un légat diplomatique de bonne tenue.

Par contre, ne plus desservir par une ligne régulière de paquebots telle capitale étrangère, équivaut à un geste peu amical : c'est ainsi que la susceptibilité japonaise a interprété la suspension provisoire de notre liaison directe avec l'Empire Nippon, et, qu'un rétablissement de la ligne jusqu'à Kobé s'est imposé d'urgence.

N'a-t-on pas dit aussi que les paquebots étaient les plus grands voyageurs de commerce ? Ils sont de précieux auxiliaires de nos industries d'exportation. D'abord, en servant l'influence française, ils favorisent notre commerce. C'est une vérité bien connue que le commerce suit le pavillon et que les pays qui ne peuvent faire exporter leurs produits sous pavillon national perdent vite leurs débouchés et se font supplanter par leurs concurrents étrangers sur les marchés extérieurs.

Une grande unité moderne par ailleurs, synthétisant les industries les plus diverses, depuis les forges métallurgiques jusqu'aux ateliers d'art décoratif fait apprécier la valeur de la plupart des productions de notre crû.

Mais les navires qui assurent nos grandes liaisons internationales ont dans l'économie de notre pays une autre importance. Ils contribuent, dans une mesure appréciable, à équilibrer notre balance commerciale par le bilan de leurs recettes qui correspondent à de véritables « exportations invisibles ».

C'est ainsi qu'en 1937 les recettes totales d'exploitation pour la Compagnie Générale Transatlantique ont atteint près de 940 millions et environ 400 millions pour les Messageries Maritimes, sommes qui, figurant à l'actif de notre pays, sont un élément important de notre prospérité commerciale.

S'il fallait confier à des étrangers les transports qu'assume notre flotte subventionnée, et les solder en dollars, il en résulterait, non seulement un manque à gagner, mais certainement un supplément de déficit dans notre balance et aussi un fléchissement de notre monnaie. Les Compagnies qui exploitent les grands services réguliers jouent, en effet, un rôle primordial dans le cours des changes. Une bonne

part de leurs encaissements s'effectue en monnaies étrangères, étant donné que sur les réseaux internationaux la clientèle française est en minorité. Les centaines de millions dont les grandes Compagnies de Navigation enrichissent notre portefeuille de devises, ont largement contribué tant à l'assainissement de notre franc qu'à sa stabilisation.

A une époque où le stock d'or européen diminue, cet apport de devises est décisif. Il le fut plus encore en Allemagne où les Compagnies, puissamment épaulées par l'Etat, versèrent en 1932 plus de 140 millions de marks de devises à la Reichsbank.

Aussi le rôle de nos paquebots sur les lignes internationales ne saurait-il se résoudre en somptueuses exhibitions; ils sont des facteurs non négligeables de notre Economie et constituent l'élément même de notre œuvre coloniale.

CHAPITRE III

Les lignes coloniales

Depuis François Premier, Richelieu, Mazarin, Colbert, les destinées de notre marine et de nos colonies sont solidaires. La France se devait d'avoir une politique maritime digne de son empire colonial, le second du monde.

L'Etat est intervenu pour compléter l'organisation des transports indispensables à la cohésion de la métropole et de ses colonies ; il a chargé des Compagnies fortes d'une longue expérience de l'exploitation de services réguliers par paquebots ou paquebots mixtes ou même par cargo-boats. Ces services se dénombrent comme suit :

1°) Réseau de la Nouvelle Calédonie et des Iles de la Sonde

2°) Réseau de la Côte Orientale d'Afrique, partant de Marseille à destination de Madagascar et de l'Ile Maurice.

3°) Réseau de l'Extrême-Orient desservant notamment l'Indo-Chine.

(Services Contractuels des Messageries Maritimes).

4°) Réseau de la Côte Occidentale d'Afrique.

(Compagnie des Chargeurs Réunis).

5°) Réseau des Antilles, avec départ de Saint-Nazaire vers la Guyane et Cayenne desservant notamment Fort de France et comportant quatre lignes.

(Compagnie Générale Transatlantique).

6°) Réseau de l'Afrique du Nord : Le Maroc et l'Algérie sont desservis par la Compagnie Générale Transatlantique en collaboration parfois avec la Société Générale de Navigation mixte et la Société Générale des Transports Maritimes ; la Tunisie par la Compagnie Fraissinet, qui est également chargée de nos liaisons avec la Corse.

Par les trafics de passage, ces lignes affirment non seulement le lien spirituel qui unit la Métropole à son domaine d'Outre-Mer ; mais, par les services réguliers du fret, elles jouent un rôle capital dans l'aménagement de nos colonies de leur hinterland, tout en contribuant à faire de notre pays un immense atelier de transformation à l'usage de notre Empire. Nos marchés coloniaux ne peuvent être définitivement conquis que s'ils sont desservis par des traversées dont la fréquence est strictement définie. C'est à nos flottes contractuelles ou subventionnées que l'on est redevable, pour une grande part, de la bonne tenue de notre trafic franco-colonial.

Notre pavillon national couvre 81,5 % des marchandises aux importations et 95 % aux exportations dans un courant d'échanges qui, malgré la crise, s'est maintenu aux environs de 8 millions de tonnes. Bien que les 3/4 de ce trafic s'effectuent entre la France et l'Afrique du Nord, sous le régime exceptionnel du monopole du pavillon, plus de 1 million 600.000 T. sont disputés à la vive concurrence des armements étrangers. Celle-ci fut à peine enrayée par la loi du 6 août 1933 qui subordonne au transport par l'armement français l'octroi des primes prévues pour les productions telles que le café, le caoutchouc ou le manioc, et par le décret-loi du 30 juin 1936 qui permet de réserver à notre pavillon le transport à destination de la métropole de certains produits déterminés par des arrêtés spéciaux. Il

convient de relever l'importance de nos échanges avec l'Indo-Chine : 450.000 T., et avec Madagascar : 120.000 T., qu'il est juste d'attribuer à l'excellente organisation de nos réseaux d'Extrême-Orient et de la Côte d'Afrique.

Sans nul doute, et pour peu que nos flottes coloniales soient mises à même de persévérer dans leur tâche, un regain de prospérité française s'annonce, dù, comme sous l'ancien régime, à la transformation des matières premières coloniales.

De plus, nos colonies ne nous donnent pas seulement la puissance économique, mais aussi une possibilité de recrutement pour les soixante millions d'hommes qui les peuplent : puissance militaire latente que maint voisin jalouse.

Et c'est grâce aux navires rapides de nos services réguliers, contractuels ou subventionnés, que le besoin d'hommes, grandissant avec la dénatalité métropolitaine, peut trouver satisfaction. En outre, nos paquebots seraient indispensables pour rapatrier, en cas de conflit, les 200.000 hommes de l'armée active stationnés hors de France.

L'envergure de ce double objectif, international et colonial ne doit point obscurcir les autres tâches qui incombent à nos flottes contractuelles et subventionnées.

L'immensité des services qu'elles n'ont cessé de rendre pendant la dernière guerre, jusqu'à l'usure complète de leur matériel, ont prouvé qu'elles étaient aptes à seconder efficacement la marine militaire ; et nous terminerons par la mention du but originel de notre navigation de ligne, à savoir la charge du service de la poste qui semble aujourd'hui aussi naturel que nécessaire.

Ce rôle est l'un des plus difficiles à assumer et s'avère des plus onéreux. Il exige une organisation des plus minu-

tieuses ; il oblige les navires à des escales dénuées d'intérêt commercial et asservit leur marche à la plus exacte périodicité. C'est un service public typique, dont l'Etat a confié l'exécution à nos plus grandes Compagnies. Tâche indispensable mais combien ingrate !

C'est donc bien au titre de l'intérêt général et pour la plus grande prospérité de la Nation que les Pouvoirs Publics, palliant ainsi à la défaillance des lignes déficitaires, ont concédé à nos Compagnies de navigation les grands réseaux réguliers énumérés ci-dessus.

Clef de voûte du développement de la richesse de notre pays, ils offrent le caractère de véritables services publics et ne sauraient être gérés avec l'intention d'en tirer un profit par la différence entre les dépenses qu'ils occasionnent et les recettes qu'ils encaissent.

Au cours de l'histoire, nos grandes Compagnies de navigation ont été trop souvent traitées comme si elles ne sauvegardaient que des intérêts particuliers. Le fait qu'une entreprise joue depuis longtemps le rôle d'un service public par la place qu'elle occupe dans la politique et l'économie du pays n'implique pas cependant que l'Etat doive s'en arroger la direction et en assumer seul les responsabilités.

Le problème de notre armement subventionné et contractuel est de délimiter juridiquement les compétences exactes de l'Etat et des Compagnies qui collaborent à l'exploitation de nos lignes impériales, afin de les organiser d'une manière aussi rationnelle et pratique que possible, tout en ayant soin de supputer exactement les services qui peuvent être exigés d'elles.

DEUXIÈME PARTIE

Historique de la notion de Service Public dans notre armement

L'Etat n'a point toujours requis de nos Compagnies ne navigation des offices d'intérêt général aussi nombreux qu'aujourd'hui.

Un rappel succinct des événements qui postulèrent un appui gouvernemental toujours plus ferme et de l'esprit des conventions conclues, montrera que l'enrichissement du contenu de la notion de Service Public est dû, moins à un accroissement des besoins collectifs de notre pays, qu'à des facteurs purement accidentels. A cet égard, l'évolution de nos deux principales sociétés d'armement, la Compagnie des Messageries Maritimes et la Compagnie Générale Transatlantique, est fort typique.

CHAPITRE I^{er}

Les Messageries Maritimes jusqu'à leurs statuts actuels

En confiant à l'ancienne Compagnie des Messageries Nationales, au mois de février 1851, l'exploitation des lignes de paquebots du Levant, les pouvoirs publics visaient à

assurer, avec le transport des passagers, le service postal. L'opération était donc un simple marché de service public dont une certaine subvention constituait le prix. Le Gouvernement du Second Empire, devant le succès de la jeune entreprise, lui concéda successivement les réseaux de l'Afrique du Nord, supprimés en 1871, de l'Amérique du Sud et enfin de l'Extrême-Orient. Jusqu'en 1884, la Compagnie des Messageries Maritimes défia toute concurrence étrangère tant par le confort et la rapidité de ses navires que par la contexture de son réseau, complété notamment, en 1881, par la ligne de Marseille vers l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, sur laquelle se brancha, dès 1885, une ligne annexe à destination de Madagascar. Mais, dès lors, les concurrents étrangers et, surtout, les armateurs anglais mesurèrent le terrain perdu et se préoccupèrent pour surclasser nos navires de mettre en service de nouvelles unités et de tendre leurs horaires.

Afin de maintenir la dignité de notre Pavillon sur les routes de la mer, les Messageries Maritimes demandèrent au Gouvernement, par voie de révision anticipée des contrats en cours, un soutien financier adéquat à l'effort qui leur paraissait indispensable. La Convention du 30 juin 1886 leur accorda la première charte d'ensemble des lignes concédées de la Compagnie des Messageries Maritimes, qui inaugure un véritable régime concessionnaire de service public.

La subvention forfaitaire par lieue marine avait été élevée et variait de 14 fr. 80 à 32 fr. selon les itinéraires : ce qui représentait un total annuel de quelques douze millions de francs de l'époque.

Mais l'Etat, dans le cahier des charges, n'imposa pas seulement à la Compagnie des sujétions ayant trait au

nombre des voyageurs, à la précision des horaires, à la vitesse des navires et à la qualité des unités à construire : toutes dispositions permettant de faire front à la concurrence ; il exigea, de plus, en échange de son appui, des avantages considérables tels qu'une réduction de 30 % sur le prix du transport des passagers qui voyageaient avec son agrément et sur le taux du fret de ses marchandises ; il stipula même, pour celles-ci comme pour ceux-là, une priorité d'embarquement et une réserve de capacité ou de places. Il prescrivit la gratuité du transport de la poste et des fonds publics ; il interdit de consentir des conditions préférentielles aux produits étrangers chargés en complément de cargaisons ; il s'efforça d'obtenir des facilités pour les expéditeurs français et coloniaux et il réglementa même la composition des équipages des navires.

Ces charges supplémentaires ne tardèrent point à révéler leur poids. Après un lustre d'euphorie et de concurrence victorieuse, le dividende de la Compagnie ne put être payé que par un prélèvement sur ses réserves. Très affectée, d'ailleurs, par la baisse du métal argent qui réduisait le courant des échanges avec l'Extrême-Orient, et par la crise des changes Sud-Américains, l'entreprise demanda un aménagement plus rationnel de ses itinéraires et, après l'accord du 5 novembre 1894, qui restaurait son crédit, elle fit construire dix paquebots qui égalaient les unités étrangères les plus récentes. Malheureusement, ce plan de construction entraîna, pour la Compagnie, des charges financières qui ne furent pas compensées par les recettes qu'amenuisaient des rivalités exacerbées. Pour comble d'infortune, une loi du 7 avril 1902 supprima les primes pour les navires âgés de plus de dix ans et pour tous ceux des lignes subventionnées. Dès lors, après un vain appel

aux Pouvoirs Publics, les Messageries Maritimes, dans l'impossibilité de lutter avec des armements étrangers puissamment épaulés par leur Gouvernement, cessèrent d'engager des frais sur leur réseau postal et, pour éviter de nouveaux déboires, elles poursuivirent une œuvre d'assainissement de leurs finances, basée sur l'exploitation intensive des services de marchandises. Mais cet avenant à la charte de 1886 ne toucha pas la racine même du mal et les lourdes sujétions du cahier des charges continuèrent d'aggraver la masse des frais généraux qu'un courant de vie chère enfla soudainement.

Lorsqu'en 1907, la convention parvint à son terme, la Compagnie des Messageries Maritimes ne manifesta aucun empressement pour reprendre l'exploitation des lignes officielles dont le déficit avait pesé si fâcheusement sur son crédit et annihilé les profits de ses lignes libres. Toutefois, une nouvelle convention fut élaborée, caractérisée par une séparation complète du domaine contractuel et du domaine privé, et par la participation de l'Etat aux bénéfices des deux réseaux.

D'autre part l'Etat conférait sa garantie aux emprunts du domaine contractuel, mais stipulait la création d'un « fonds de contribution » de 8 millions destiné à régulariser un déficit éventuel.

En outre la subvention forfaitaire annuelle était fixée à 15 millions et pouvait dans certains cas atteindre un plafond de 17 millions 1/2.

Comme bien l'on pense, une aggravation des sujétions fut corrélative de ce régime financier favorable dans son ensemble à la Compagnie : de nouveaux sacrifices en faveur de son personnel ouvrier lui étaient notamment imposés.

Quelqu'intéressante qu'elle fut, cette convention n'a pas été ratifiée par la Chambre des députés, effrayée par la hardiesse d'une telle collaboration de l'Etat et d'une entreprise privée ; mais, en familiarisant le grand public avec des notions juridiques neuves et fructueuses — auxquelles demeure lié le nom de M. de Saboulin — elle prépara utilement l'avenir.

Après l'échec d'une tentative d'adjudication de l'ensemble du réseau postal, force fut au Gouvernement d'engager de nouveaux pourparlers avec le concessionnaire primitif : un accord plus timoré que celui de 1908 fut alors scellé au mois de juillet 1911 et le Parlement l'approuva. Bien que les Messageries n'eussent plus à s'occuper des lignes de l'Amérique du Sud reprises par « la Société d'Etudes de Navigation », le concours financier de l'Etat fut porté de 15 à 17 millions fermes et pouvait, selon les circonstances, être majoré de trois millions. Par contre, il n'était plus question de la distinction des domaines contractuel et libre ou de la garantie d'intérêt. En même temps étaient aggravées les obligations du cahier des charges et tout particulièrement celles qui avaient trait à la construction navale. Toutes les réparations et une forte proportion des navires à construire étaient réservées aux ateliers de la Ciotat. La Compagnie ne pouvait commander ses unités à l'étranger que si les prix français offerts étaient supérieurs de 5 à 25 % et sous réserve encore d'une autorisation ministérielle.

De pareilles sujétions ne manquèrent pas de se répercuter durement dans les frais généraux et, à une heure où la réalisation d'un programme de constructions neuves s'imposait de toute urgence. Aussi les derniers exercices d'avant-guerre présentent-ils un déséquilibre grandissant.

Lorsque les hostilités cessèrent, la Compagnie des Messageries Maritimes avait perdu vingt-deux navires au service de la Patrie et le matériel qui lui restait était bon pour la réforme. Aux prises avec de sévères embarras financiers elle avait, en 1915, et à la suggestion du Gouvernement, cédé ses ateliers à la Ciotat, une entreprise autonome. En 1918, malgré le boom considérable des taux de fret, plus de 22 millions s'inscrivaient au débit de son compte d'attente. Jusqu'en 1920, la Compagnie, soucieuse de ses engagements, devait exploiter de son mieux les lignes officielles et poussa le désintéressement jusqu'à leur affecter le matériel de son domaine privé. Dans ces circonstances, des travaux préparatoires d'une charte nouvelle s'engagèrent et ils aboutirent, après un accord provisoire du 2 août 1919, à la Convention du 29 décembre 1920 qui fixe le statut actuel du réseau concédé des Messageries Maritimes.

CHAPITRE II

Le statut actuel du réseau concédé des Messageries Maritimes

Inspiré du projet de 1908, le nouveau régime est caractérisé par une scission complète du domaine privé et du domaine d'intérêt général.

Cf. Article 3 de la Convention du 29 décembre 1920.

« La Compagnie des Messageries Maritimes s'engage à « constituer dans les six mois qui suivront l'approbation « par le Parlement de la présente Convention, et à se substituer, en vue de l'exploitation des services (maritimes « postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, la Côte Orientale d'Afrique et la Méditerranée), une société anonyme constituée « suivant les lois françaises, au capital de 60 millions de « francs, dont un quart versé immédiatement ».

Le Matériel naval de la jeune Société était composé de seize paquebots avec leurs accessoires et leurs approvisionnements que la Compagnie lui cédait à charge, bien entendu, d'un amortissement annuel, calculé d'après la valeur des navires et leur durée d'utilisation. Elle recevait également deux paquebots que l'Etat faisait construire pour remplacer le « Polynésien » et l'« Australien », perdus au cours de la réquisition générale. La Société nouvelle devait exécuter tous les marchés, contrats de fournitures et autres qui avaient été passés par la Compagnie des Messa-

geries Maritimes, et rémunérer, à un prix forfaitaire, la collaboration que l'Entreprise mère ne cessait de lui donner.

La structure financière des « Services Contractuels » est également des plus simples : la Convention précise les divers chapitres de leur compte d'exploitation, au passif duquel figurent, en outre, les sommes nécessaires à la constitution d'un fonds de grosses réparations et de renouvellement des chaudières. L'Etat est étroitement associé aux bénéfices et aux pertes : Cf. Art. 2 de la Convention : « Si le compte d'exploitation établi dans les conditions prévues fait apparaître un bénéfice net, ce bénéfice sera, après le prélèvement nécessaire à la constitution de la réserve légale, acquis pour 80 % à l'Etat et 20 % à la Société. Par contre, la Société conservera à sa charge 20 % des pertes que laisserait apparaître le même compte d'exploitation, sans que cependant cette participation puisse s'élever au-delà du montant de la prime de gestion réellement acquise à la Société pour le même exercice ». La prime de gestion à laquelle il est fait allusion, représente 10 % de l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation *stricto sensu*.

En un mot, la Compagnie gérante est à l'abri des aléas financiers des Services Contractuels ; mais cela ne signifie nullement que sa gestion s'opère dans un esprit désintéressé des résultats de l'entreprise : elle est, en fait, l'actionnaire de la jeune Société et pour le quart au moins de son capital social. Un avenant à la Convention de 1920 souligne que : « dans le cas où la part de pertes incombant à la Société (20 %) viendrait à dépasser de plus de 10 % le montant de la prime de gestion, l'intérêt servi aux actions serait réduit dans les proportions indiquées ci-après : si le dépassement est compris entre 10 et 20 %, l'intérêt sera réduit à 5 % ; si le dépassement est supérieur à 20 %, l'intérêt sera ramené à 4 % ».

La réalisation de cette seconde alternative ayant été prévue comme inévitable, lors des travaux préparatoires, il est difficile de dire que la création des « Services Contractuels » ait été pour la Compagnie des Messageries Maritimes une heureuse opération financière. Elle l'obligeait, en effet, à investir dans la jeune Société des sommes considérables faiblement rémunérées : tant il est vrai que l'Etat n'est pas seul à faire des sacrifices en faveur de l'exploitation de nos lignes impériales. D'ailleurs, son aide financière, certes plus grande que par le passé, n'alla pas sans une collaboration plus intime et une surveillance plus minutieuse. Assurément il ne peut intervenir directement dans la gestion de l'Entreprise, puisque son droit ne découle pas d'actions ; mais, il faut se garder de croire qu'il se borne aux contrôles habituels des exploitations subventionnées, pour sérieux qu'ils soient. Les six représentants du Gouvernement parmi les onze qui composent le Conseil d'Administration de la Société, bien qu'ils ne possèdent, sur le papier, qu'un droit de veto, ont à plusieurs reprises émis des « avis » dont la Direction ne pouvait pas ne pas tenir compte. C'est ainsi que furent prises des mesures dont l'opportunité commerciale était, pour le moins, fort discutable.

Cette collaboration continue de l'Etat et de la Société contractuelle se marque également dans l'exécution du Cahier des Charges. Ce dernier, mieux compris qu'en 1911, est remarquable par la souplesse de ses dispositifs ; mais le concessionnaire n'a pas l'initiative des modifications que pourraient exiger les circonstances. Il ne peut qu'adresser des propositions au Ministre de la Marine Marchande qui seul statuera en dernier ressort. En fait, les demandes d'adaptation que légitimait l'intérêt commercial furent toujours examinées avec une certaine défiance.

Malgré ces imperfections qu'une plus juste compréhension des intérêts respectifs aurait suffi à effacer, cette Charte n'en concilie pas moins, de façon heureuse, les nécessités publiques et commerciales, et répartit équitablement les charges inhérentes à l'exploitation de nos grandes lignes régulières.

Il sied de déplorer, cependant, le caractère transactionnel et liquidatif du passé de guerre que l'Etat imprima à cette Convention en exigeant de la Compagnie des Messageries Maritimes les renonciations suivantes qui figurent à l'Annexe 3 de la présente convention : renonciation « à toutes réclamations de dommages et intérêts pour le retard apporté par l'Etat à la révision de la convention du 11 juillet 1911 et du Cahier des Charges qui y est annexé », et à « toutes réclamations au sujet des conditions dans lesquelles elle a été indemnisée par l'Etat de la perte de ceux de ses navires disparus par faits de guerre au cours de voyages contractuels » ainsi qu'« à toutes demandes d'indemnités concernant les conditions exceptionnelles dans lesquelles ont été assurés les Services Contractuels pendant la guerre ».

En somme, la Compagnie devait renoncer à des indemnités dont le principe avait été reconnu par un Arrêt du Conseil d'Etat de 1917 : soit à quelques 90 millions de francs d'alors qui lui eussent permis, sans doute aucun, un redressement rapide au lendemain des hostilités. Alors que les usines sinistrées des régions évacuées qui n'avaient rendu aucun service, étaient entièrement reconstruites aux frais de la communauté, l'Etat avait négligé de dédommager les Messageries Maritimes qui s'étaient entièrement adonnées à la défense de notre pays. Obligées de recréer, presque sans aide directe, le matériel sinistré, leurs résultats budgétaires semblaient compromis pour longtemps.

Telle était, après guerre, la situation de la Société contractuelle des Messageries Maritimes ; ce serait une erreur de croire que l'évolution de son régime juridique ait atteint son terme en 1920. Des échanges de lettres sont intervenus postérieurement à la convention fondamentale et, notamment, celles en date du 31 décembre 1928 qui ont accentué encore le caractère de service public de sa gestion. C'est ainsi qu'elle accepta, par exemple, l'approbation du Ministre de la Marine Marchande à ses plus importants contrats et dut se soumettre à des contrôles renforcés. La Compagnie des Messageries Maritimes s'engageait à conserver jusqu'en 1948 la propriété des trois quarts au moins du capital de la Société Contractuelle et l'Etat aurait la faculté de résilier la convention ou de souscrire lui-même la plus forte part du capital si la majorité des Messageries Maritimes passait en d'autres mains.

Enfin, tout récemment, l'avenant du 1^{er} juin 1939 sanctionne à nouveau le resserrement de l'emprise de l'Etat sur la Compagnie. Le Président du Conseil d'Administration des Services Contractuels sera nommé par un décret pris après l'avis du Conseil d'Administration et contresigné par le Ministre de la Marine Marchande et le Ministre des Finances. Nommé pour six ans et assisté par deux Vices-Présidents, il pourra être choisi en dehors du Conseil d'Administration et sera dispensé de cautionnement. Il jouit des pouvoirs de gestion et d'administration les plus étendus et il a, en outre, la faculté de les subdéléguer. Enfin, le mandat des six administrateurs représentant l'Etat prend fin. L'un d'eux est remplacé par le Président sus-nommé et les cinq autres choisis par le Conseil, avec l'agrément du Président pour trois d'entre eux.

CHAPITRE III

La Compagnie Générale Transatlantique jusqu'à son statut actuel

La grande Compagnie de la rue Auber n'offre pas une évolution aussi nuancée que celle des Messageries Maritimes et il fallut « le grain de 1931 » pour que l'Etat prit conscience de son rôle national et de la valeur des services qu'elle n'avait cessé de lui rendre presque bénévolement.

Durant trois quarts de siècle la French Line vécut sous un régime de concession sans histoire : axée sur l'exploitation rémunératrice du réseau Havre-New-York, elle collaborait avec les Pouvoirs Publics au mieux de l'intérêt général, en échange d'un appui qui n'était pas vital pour elle et qui, d'ailleurs, ne fit que décroître, sans toutefois que fussent réduites les charges de son cahier.

Par la Convention du 3 juillet 1861, le Gouvernement Impérial lui avait concédé les services postaux de New-York, des Antilles et de l'Amérique Centrale ; une subvention de neuf millions trois cent mille francs balançait les sujétions qui lui étaient imposées et son réseau s'enrichissait en 1881 des lignes d'Algérie et de Tunisie. Enfin, en 1898, son régime financier, de même que son cahier des charges, avait subi quelques retouches n'offrant que peu d'intérêt.

C'est alors que la concurrence internationale se fit plus vive et que l'Atlantique-Nord fut le champ clos d'une course

à la vitesse et au tonnage des plus onéreuses. La position de la « French Line » demandait nécessairement à être précisée et l'aide gouvernementale assouplie, sinon affermie. Ce fut là l'objet de la Convention du 20 novembre 1912 qui devait régir les services maritimes postaux entre la France et les Etats-Unis d'Amérique jusqu'à l'aménagement général de 1933. La Compagnie recevrait à l'avenir une subvention, variable suivant ses bénéfices, fixée à six millions pour quatre ans, qui évoluerait la cinquième année entre sept millions deux cent mille et deux millions cinq cent mille francs. Par ailleurs, moyennant une hypothèque de premier rang et le droit de rachat si la Compagnie cessait le service des arrérages des obligations qu'elle avait émises, l'Etat garantissait les emprunts contractés par la Compagnie pour la construction de deux paquebots dont le premier, le « Paris », ne devait être lancé qu'en 1921. Corrélativement à ces avantages, un cahier des charges plus détaillé que le précédent était soumis à la Compagnie. En sus des dispositions prises pour la concurrence, on relevait l'obligation d'accorder aux passagers des administrations publiques une remise de 30 % sur le tarif ordinaire, une nouvelle réglementation de la construction navale, un nouveau statut du travail et du personnel, et une rigueur nouvelle des pénalités que pouvait encourir le concessionnaire : toutes sujétions d'autant plus préjudiciables qu'elles ne grevaient pas les entreprises rivales.

Cependant, si la tenue de notre ligne Havre-New-York ne cessa point d'être excellente, grâce à l'ampleur des recettes qu'elle procurait, la ligne des Antilles et de l'Amérique Centrale s'avérait d'une exploitation plus difficile et la Convention du 26 octobre 1908, qui octroyait à la Compagnie une subvention forfaitaire pour ce réseau, n'entraîna

qu'une amélioration toute passagère. Ce n'était, cependant, qu'un point noir dans le ciel d'un armement prospère.

Pendant les hostilités, la Compagnie Générale Transatlantique mit toutes ses ressources en œuvre pour la défense nationale. Son matériel, en 1919, était arrivé à un degré d'usure inquiétant et, elle fut, comme les Messageries Maritimes, lésée dans le partage des navires ex-ennemis. Alors que l'Italie s'appropriait la majeure partie du tonnage Austro-Hongrois — accessoire du Port de Trieste — le « Goebben », le « Scharnhorst », le « Marienbad » et le « Bourgmeister » qui sillonnaient autrefois les au-delà de Suez, nécessitèrent d'amples adaptations et s'avèrent d'une utilisation très onéreuse. Un plan de construction navale de longue haleine fut jugé indispensable, à juste raison. L'Etat entra dans ces vues et des pourparlers s'engagèrent, qui aboutirent le 23 juin 1923 à un avenant à la convention de 1911 : des emprunts pour constructions nouvelles étaient garantis et la subvention allouée pour les Services de l'Amérique du Nord était portée à un minimum de quatre millions et à un maximum de vingt et un millions six cent mille francs.

La convention du 21 avril 1927 concernant la ligne des Antilles et de l'Amérique Centrale relève d'un esprit identique : l'Etat participerait dorénavant à l'entretien d'un fonds de reconstruction et à l'amortissement des unités navales. Il versait, d'autre part, une subvention de trois millions à l'appui du cahier des charges.

Enfin une préoccupation semblable apparaît dans les chartes-parties approuvées par la loi du 29 juillet 1928 et qui fixent les statuts actuels des réseaux de l'Afrique du Nord. L'Etat loue les paquebots de la série « Gouverneurs généraux » construits entre 1922 et 1923, aux Compagnies

suivantes : « La Société Générale des Transports Maritimes à vapeur », « La Compagnie de Navigation Mixte » et « La Compagnie Générale Transatlantique ».

Pour cette dernière, la location est de vingt ans, à dater du 1^{er} janvier 1928 et au prix annuel de huit cent mille francs, additionné d'un versement de trois cent dix mille francs par exercice à un fonds de grosses réparations. L'Etat se réserve aussi quelques faveurs, notamment en ce qui concerne le transport de ses passagers. En 1935, la même formule de location devait être appliquée à l'exploitation du paquebot « Ville d'Oran ».

Ces données montrent bien que, jusqu'à la crise mondiale, le problème à l'ordre du jour était le renouvellement de notre flotte subventionnée et que l'Etat lui-même donnait l'exemple des commandes aux chantiers navals. Avec le recul du passé, le programme de construction de douze bateaux neufs qu'élaborera la Compagnie Générale Transatlantique, en 1929, et qui fut si âprement critiqué, nous semble tout-à-fait légitime. Les recettes culminaient alors à plus d'un milliard quatorze millions de francs, les dividendes distribués étaient à 25,7 % et la facilité avec laquelle furent souscrits des emprunts s'élevant à six cent millions atteste une foi universelle en la destinée de la Compagnie.

Rien ne permettait de prévoir une crise mondiale en octobre 1929, dont les répercussions allaient accuser considérablement la charge d'un tel passif obligataire et provoqueraient, le 3 août 1931, la démission du Conseil d'Administration et une réorganisation de la « French Line ». Le krach de la Bourse de Wall Street, par son cortège tragique : restrictions des échanges de marchandises, arrêt des déplacements de touristes et de travailleurs, chute des taux de fret de 98,8 en 1928 à 79,1 en 1930, désertion des classes

de luxe, rivalités accrues avec les Compagnies étrangères, affecta profondément le réseau de l'Amérique du Nord d'où la Compagnie tirait, depuis de longues années, le plus clair de ses profits. Il n'en affecta pas moins ses services du Maroc pour lesquels les exigences de la clientèle américaine avaient suscité des sacrifices grandissants.

Le solde du compte Profits et Pertes encore créiteur de près de dix-sept millions pour l'exercice de 1929 devint, l'année suivante, débiteur de trente et un millions deux cent un mille sept cent quatre-vingt-dix francs. Les conventions qui liaient la Compagnie à l'Etat et dont le caractère impératif empêcha les réductions et suppressions de services opportunes, n'ont pas été l'une des moindres causes de l'inadaptation des dépenses aux recettes.

Néanmoins, le désarroi de 1931 aurait pu être en partie enrayé, si la Société avait disposé de puissantes réserves à l'instar des Compagnies anglaises ; mais la subvention gouvernementale qui, depuis 1913, était en moyenne de six millions cinq cent mille francs, ne correspondait nullement à l'importance des services rendus. En effet, les quarante tonnes de courrier que transportaient chaque année les paquebots de la ligne Havre-New-York occasionnaient à elles seules les débours d'environ douze millions de francs, et les avantages consentis aux passagers et aux marchandises de l'Etat représentaient une somme du même ordre. Au reste, le système de la subvention flottante était une erreur économique : la prospérité qu'il prétendait assurer à la Compagnie Générale Transatlantique n'était qu'apparente ; en réalité, il laissait l'Entreprise sans défense en face de concurrents étrangers qui disposaient, pendant les périodes défavorables, de ressources financières issues de réserves accumulées précédemment. L'essentiel pour une industrie inter-

nationale subventionnée n'est pas, en effet, de réaliser un équilibre comptable, mais d'atteindre le même équilibre que les armements rivaux.

C'est parce que cette évidence a été méconnue longtemps que notre première Compagnie de navigation fut acculée, le 18 mai 1931, à solliciter de l'Etat un concours extraordinaire. Il fut accordé le 13 juin pour éviter la liquidation judiciaire de l'Entreprise, qui eût fait perdre à l'Etat les avances qu'il avait déjà consenties sous forme de cessions de devises. Son intervention révèle non seulement le désir d'assurer la continuité d'un service public ; mais aussi le souci de récupérer une créance compromise. Cette seconde préoccupation est la clef de voûte de la structure actuelle de la Compagnie Générale Transatlantique.

Nous n'analyserons pas en détails les deux années de vie chaotique de la Société soutenue au jour le jour par les prêts du Trésor ou par les emprunts garantis par l'Etat, qui suivirent la réunion de l'Assemblée Générale extraordinaire des actionnaires, le 30 août 1931. Nous nous bornerons à signaler que la Commission chargée des destinées de la Compagnie avait élaboré, dès la fin du mois d'août 1931, un plan de travaux dont les Parlementaires différèrent longtemps l'application, au plus grand préjudice de la Société.

CHAPITRE IV

Le statut actuel de la Compagnie Générale Transatlantique

Le 20 juin 1933 intervinrent enfin deux lois : la première précise, d'une part, les mesures nécessaires à un assainissement financier « tel que la somme du montant des créances et du montant nouveau du capital de la Compagnie inscrits au passif du bilan n'excède pas la somme des valeurs du matériel naval, des immeubles et du portefeuille », et fixe, d'autre part, un nouveau régime juridique à la Société. Cf. Art. 3.

« Une Assemblée Générale sera convoquée pour annuler le capital actuel à l'exception des actions à vote plural appartenant à l'Etat et pour autoriser une nouvelle émission. Dans cette émission devra être réservée à l'Etat une part telle que la majorité des voix lui soit assurée aux Assemblées Générales ».

L'Etat devait souscrire 175.000.000 sur les 216 qui formaient le nouveau capital et, comme il possédait seul toutes les actions à vote plural — au nombre de 56.000 — il était assuré d'une immense majorité dans toutes les Assemblées tant ordinaires qu'extraordinaires.

Art. 6 :

« Les Statuts de la Compagnie devront réserver à l'Etat le droit de désigner un nombre d'Administrateurs proportionnel à sa participation au capital de la Société,

C'était remettre, purement et simplement, aux mains de l'Etat, la gestion de l'Entreprise.

Art. 7 :

« Le Ministre des Finances est autorisé à accepter la « transformation des créances de l'Etat sur la Compagnie « en nouvelles actions et en parts bénéficiaires ».

Ce dernier paragraphe pose le principe fondamental de la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique : L'actionnaire ayant failli, le créancier se substituait à lui et assurait lui-même les risques de l'exploitation. Or, au passif d'environ un milliard six cent quatre vingt quinze millions que présentait le bilan de 1933, l'Etat était créancier à concurrence de neuf cent vingt millions. Principal intéressé à l'Entreprise, il en devenait l'actionnaire le plus important et, *ipso facto*, le véritable directeur.

Quant à la seconde loi du 20 juillet, elle autorisait le Ministre de la Marine Marchande à verser à la Compagnie, pendant les quatre mois suivants, une somme de douze millions cinq cent mille francs à titre d'acomptes sur la subvention prévue et, après l'assainissement, à passer avec elle une Convention. Celle-ci fut signée le 23 novembre 1933 et remplace les Conventions du 20 novembre 1912 et du 22 avril 1927 précitées.

Pour équilibrer le montant débiteur du compte spécial d'exploitation et faire face à certaines dépenses essentielles, telles que l'amortissement des charges financières et la constitution de la réserve légale, la Compagnie recevra un appui financier variable de cinquante à cent cinquante millions. Cette subvention, dont le calcul et l'emploi sont judicieusement déterminés, reflète l'intention des gouvernants de liquider le passé de la Compagnie, de lui permettre une activité normale et même de lui assurer l'avenir en la dotant

d'une « Réserve spéciale de reconstruction ». Mais une surveillance continuelle, on pourrait dire un contrôle hiérarchique, s'exerce sur la gestion de l'Entreprise. Les opérations financières et les grands marchés de forfaiture sont soumis désormais à des autorisations, à des approbations qui émanent du Ministre de la Marine Marchande et du Budget. Un cahier des charges très rigoureux est la rançon de l'octroi des deniers publics ; l'Etat semble, en bref, vouloir retirer de la Compagnie un maximum d'avantages bien définis : ce dont nous aurons l'occasion de parler à loisir. La notion de service public devient la cause essentielle, voire unique, de l'exploitation et l'on pourrait craindre même que les fins privées de la Compagnie ne passassent au second plan. Pareil danger a pu être évité, pour le plus grand bien du contribuable, grâce à la valeur des personnalités dirigeantes ; et, maintes fois, un puissant intérêt commercial a primé un intérêt général secondaire : ainsi, sur la ligne du Mexique toujours déficitaire, la Compagnie a obtenu en 1938 les autorisations nécessaires pour n'effectuer que deux voyages.

En somme le statut actuel de la Compagnie Générale Transatlantique complété par une loi du 27 décembre 1935 qui la dotait d'un fonds de roulement limité à 60 millions et approuvait un avenant à la Convention de 1933, fixant le régime financier du paquebot « Normandie », a été dicté par les circonstances ; il a sauvegardé tous les intérêts légitimes en cause, tant privés que publics, et a permis à la « French Line » de doubler, sans avaries trop sérieuses, un cap dangereux. Les principes qu'il pose sont d'une élégance juridique indéniable. Cependant, parce qu'il a conduit logiquement à une forme économique située à mi-chemin de la régie directe et de l'entreprise d'économie mixte, il ne peut

être que provisoire dans un pays profondément démocratique.

Telle était la pensée du législateur de 1933 qui, en approuvant le statut nouveau, ajoutait qu'une telle emprise de l'Etat sur une grande Compagnie de Navigation constituerait un précédent fâcheux si elle devait avoir un caractère définitif. Malheureusement, l'article 7 de la loi du 20 juillet 1933, rend très difficile un juste retour à ce libéralisme qui semblait être dû à une entreprise complètement redressée et saine. « Les actions de la Compagnie reçues par l'Etat ne pourront pas être cédées sans une autorisation législative. Une autorisation du même genre sera nécessaire pour toute augmentation ou modification du capital initial. L'Etat aura pour la souscription des augmentations de capital, un droit de préférence proportionnel à sa participation dans le capital ».

Il y a là une dissonance que seule une courageuse initiative parlementaire pourrait dissiper. Dès aujourd'hui, la Compagnie Générale Transatlantique, après un hiatus inévitable, apparaît digne de confiance, solide et apte à rendre sans tutelle les éminents services qu'elle n'a d'ailleurs jamais cessé de dispenser à l'Etat.

CHAPITRE V

La Compagnie de Navigation Sud-Atlantique

Scindée en juillet 1911 de la Compagnie des Messageries Maritimes et confiée à la Société d'Etudes de Navigation qui se faisait fort d'assumer l'exploitation du réseau de l'Amérique du Sud, moyennant une subvention réduite à trois millions trois cent soixante quinze mille francs, la Sud-Atlantique, après des années difficiles, fut gérée par les Chargeurs Réunis et placée, en 1920, sous un régime contractuel. La convention actuellement en vigueur pour l'exécution des Services Maritimes Postaux d'intérêt général entre la France, le Brésil et La Plata, date du 31 janvier 1928. L'Etat continue à couvrir toutes les dépenses. Cf. art. 8 de la convention : « L'Etat versera au concessionnaire, à titre d'avance à régulariser en fin d'exercice, les sommes nécessaires au service des intérêts des obligations 5 % 1912-1914 et au service des intérêts et de l'amortissement des emprunts émis pour la construction de deux paquebots neufs ».

« En outre, chaque mois, l'Etat versera également à titre d'avance à régulariser, un compte égal au douzième de l'insuffisance de recettes à couvrir pour l'exercice précédent ».

Un cahier des charges analogue, quoique moins détaillé, à ceux des Messageries Maritimes ou de la Compagnie Générale Transatlantique précise les conditions d'une exploita-

tion qui fut accidentellement réduite en 1933, mais demeura cependant satisfaisante des points de vue économique et national. Nul doute que ce résultat doive être imputé à l'esprit de responsabilité qui anime cette entreprise et à son sens commercial que l'intervention des Pouvoirs Publics n'a pas altérés.

TITRE II

*L'APPLICATION
AUX TRANSPORTS MARITIMES
DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC*

PREMIÈRE PARTIE

La notion de Service Public

A l'heure actuelle, l'exploitation de nos lignes impériales est considérée à l'unanimité comme un service public; mais cette notion qui est habituellement appliquée à certaines entreprises intérieures, ne saurait être transplantée intégralement dans des activités internationales ; très onéreuse sous son aspect économique, il sied de la réduire à ses plus simples éléments, si l'on veut permettre à nos Compagnies de navigation subventionnées ou contractuelles de lutter à armes égales avec les armements rivaux.

CHAPITRE I

La qualité juridique de nos Compagnies subventionnées ou contractuelles

On a longtemps hésité sur la nature des sociétés qui exploitaient nos grands Services de navigation régulière ; réputées entreprises « d'intérêt général ou d'intérêt public », on leur attribuait des caractères de service public sans cesser de les considérer comme des activités privées. Le doute n'est plus possible depuis les décrets-lois promulgués en février

1935 qui ont qualifié la Compagnie Générale Transatlantique et la Société des Messageries Maritimes de « concessionnaires d'un service public ».

Ces armements ont été tenus d'appliquer les mesures qui ont été arrêtées en ce qui concerne les sociétés présentant ce caractère ; il s'agissait, on s'en souvient, d'un prélèvement de 10 % sur les intérêts des emprunts obligataires émis en France et sur les rémunérations relatives aux Administrations et au personnel.

Par ailleurs, l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1935 considère sous un aspect analogue la Compagnie Air-Union, très apparentée par son régime, à nos Compagnies de Navigation subventionnées. En droit, celles-ci répondent exactement à la définition que l'on donne habituellement du Service public : « c'est une entreprise d'intérêt général qui, sous la haute direction des gouvernants, est destinée à donner satisfaction à des besoins collectifs du public en présence de l'insuffisance ou de la défaillance des initiatives privées ». En effet, les services contractuels des Messageries Maritimes et notre Compagnie de la rue Auber depuis 1933, sont agencés essentiellement en vue du bien commun. Aussi longtemps qu'elles furent strictement des entreprises privées, Messageries Maritimes et Compagnie Transatlantique réalisaient assurément des offices d'intérêt général ; mais le but qu'elles poursuivaient pouvait s'en isoler et, en fait, s'en isolait souvent : désormais, il n'en est plus ainsi.

L'intention du législateur qui créa l'une et réorganisa l'autre, fut bien de faire fonctionner un « service public » et ce mot a été prononcé lors des travaux préparatoires. Les conventions élaborées n'appartiennent point au droit privé ; elles reposent sur les lois de continuité, de changement et d'égalité qui caractérisent les services publics. Un régime

juridique spécial est prévu, que précise pour la Compagnie des Messageries Maritimes, l'article 37 du Cahier des Charges : « Toutes les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion de l'exécution des services faisant l'objet du cahier des charges ou au sujet de l'interprétation des clauses du contrat seront jugées administrativement et en dernier ressort par le Conseil d'Etat ».

Pour bien caractériser cette notion du service public, il convient, en outre, de souligner les contrôles multiples des agents de l'administration, les sanctions diverses dont le concessionnaire peut être l'objet, les pénalités qu'il encourt et les garanties que l'on exige de lui. Enfin, en ce qui concerne les services de la Compagnie Générale Transatlantique, un privilège, voire un essai de monopole, apparaît dans l'article 3 de son cahier des charges. L'Etat s'interdit la faculté de subventionner directement ou indirectement tout service qui « partant de France, toucherait en un des points des lignes prévues au présent cahier des charges ou qui, partant d'un point situé hors de France, emprunterait deux quelconques des points de cette ligne ».

De telles dispositions manifestent ostensiblement l'intention du législateur de mettre certains transports maritimes dans une situation juridique analogue à celle des transports ferroviaires et d'assurer ainsi un véritable service public.

Ce désir est, certes, fort louable et sans obstacle dans les principes du droit administratif, car les gouvernants ont la latitude d'appliquer cette notion à telle ou telle entreprise, s'ils le jugent nécessaire au bon aménagement de la société étatique ; mais les résultats économiques seront bien différents suivant qu'ils s'agira d'une entreprise intérieure ou d'une industrie à marché mondial. Qu'importe, en effet,

à la première, le poids des sujétions que lui impose son cahier des charges ? Jouissant presque toujours d'un véritable monopole, ou protégée par des barrières douanières, elle n'encourt qu'un déficit budgétaire plus ou moins accusé. L'autre, au contraire, pour peu que son exploitation soit grevée par les charges que peut occasionner une extension maladroite de la notion de service public, risque d'être mise en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrentes. S'il s'agit, en l'espèce, d'une Compagnie de Navigation, celle-ci peut devenir incapable de lutter avec les armements rivaux et dès lors perdre sa clientèle de passagers et de chargeurs. C'est donc son existence même qui est en cause. L'expérience montre, en effet, qu'une entreprise de transports maritimes dont l'équilibre budgétaire s'avère moins satisfaisant que celui des entreprises concurrentes, est tôt ou tard acculée à une situation difficile. Aussi est-il de prime importance, sinon de n'imposer à telle compagnie que des sujétions qui frappent également ses rivales, du moins de compenser exactement les frais causés par les offices qu'elle assure pour le plus grand bien commun.

CHAPITRE II

A quel degré la notion de service public est compatible avec l'industrie des transports maritimes

Le service public a pour objet la satisfaction d'un besoin collectif. Sa création, son fonctionnement et sa disparition en dépendent. Pour une entreprise de Navigation subventionnée ou contractuelle, il s'agit, en l'espèce, d'assurer des voyages réguliers vers certains centres commerciaux, politiques ou coloniaux. C'est là, dans sa nudité, le but réel de l'intervention des Pouvoirs Publics.

Aussi est-il nécessaire de soumettre la Compagnie à toutes les exigences impliquées par la loi de continuité des services publics : l'exploitation doit fonctionner régulièrement, sans heurt et sans interruption pour que soient satisfaits les besoins auxquels elle répond. Cette obligation persiste même, si des circonstances politiques surviennent, qui rendent le service infiniment plus onéreux. On a souvent cité à ce propos l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 août 1917 qui décida que la convention conclue par l'Etat avec la Compagnie des Messageries Maritimes, gardait toute sa validité en temps de guerre, sans préjudice d'indemnités ou de compensations spéciales à raison des risques de guerre et des conditions exceptionnelles de l'exécution du service. Ici donc l'intérêt commercial doit s'effacer totalement devant l'intérêt public. De même sont légitimes toutes les disposi-

tions prévues au cahier des charges pour permettre à tout moment, aux autorités gouvernementales, de modifier les règles d'organisation ou de fonctionnement du service qu'ils ont créé, afin de l'adapter constamment aux besoins auxquels il doit pourvoir. Toutes ces nouvelles sujétions découlent d'une autre grande loi des services publics, la « loi du changement ».

Sont légitimes, enfin, toutes les mesures qui peuvent être prévues pour le cas où l'Etat se substituerait au concessionnaire défaillant afin d'assurer, par acte de puissance publique, les services nécessaires.

Telles sont les conséquences immédiates de la notion du service public.

Cette notion, en outre, lorsqu'elle s'attache à une entreprise, ne réglemente pas seulement son organisation et son fonctionnement ; elle confère, encore, aux agents et à tous ceux qui collaborent au service public, un caractère spécial. Assurément le personnel d'une Compagnie de Navigation n'est pas fonctionnaire. Il n'a aucun lien juridique avec l'Etat et ne relève que du concessionnaire ; mais, parce qu'il coopère à un service dont la bonne marche importe à l'ensemble du public, il bénéficie d'un statut spécial. Rien n'est plus logique ; toutefois, cette conséquence dont l'application est louable pour les transports ferroviaires, par exemple, doit être envisagée sous un autre angle lorsqu'elle atteint une entreprise sujette à la concurrence internationale. Demander à telle Compagnie de Navigation des sacrifices en faveur de ses agents, c'est favoriser les armements rivaux puisqu'ils seront à même d'exécuter un travail identique avec des frais de personnel moindres. Une parfaite modération doit donc présider à l'élaboration des statuts annexés au cahier des charges d'une Compagnie de Navigation.

Enfin, la notion de service public a tendance à dépasser le cadre de la satisfaction d'un besoin collectif déterminé. Non seulement elle fixe à l'entreprise un certain but, elle inféode son organisation comme son fonctionnement à des lois particulières, elle modifie la situation de son personnel ; mais elle vise encore à l'incorporer dans un tout organisé, à l'intégrer dans l'ensemble des services publics d'un pays. Une intervention des gouvernants, pour créer ou régler un service public, trahit toujours une volonté de mieux aménager la société étatique. Un service public peut être comparé, à juste titre, à une pierre de voûte : il occupe, certes, une place particulière et présente un contour bien défini ; mais il doit, en outre, contribuer au maintien de l'agencement rationnel général.

Et c'est ainsi que la notion de service public entraîne l'accomplissement de tâches n'offrant aucun rapport avec l'objet immédiat de l'entreprise. Elle entraîne la réalisation d'opérations injustifiables d'un point de vue strictement commercial. Toutes les préoccupations des gouvernants, qu'elles soient d'ordre national ou social, d'ordre politique ou électoral, risquent ainsi de faire irruption dans une entreprise qui est liée à l'Etat.

Dans les cahiers des charges apparaissent de multiples sujétions dictées par l'intérêt général, certes, mais non pas par l'intérêt du service et l'on décèle une ingérence étatique complémentaire de la notion de service public, même en l'absence de textes la spécifiant. Le concessionnaire, du fait qu'il obtient de l'Etat un appui financier, se sent dans l'obligation morale de coopérer au bien commun ; il est naturellement amené à assumer gracieusement des charges sociales, voire de véritables services publics, qui, rationnellement, ne devraient incomber qu'aux seuls pouvoirs publics.

Il est clair que ce dernier aspect du phénomène service public a des répercussions malheureuses sur la tenue financière de l'entreprise. S'il s'agit d'une industrie intérieure, monopolisée ou évoluant vers un monopole, comme les transports ferroviaires auxquels on assimile si légèrement les transports maritimes, le déficit ainsi accru n'offrira pas de danger réel et les contribuables, notamment, n'assumeront point de charges plus lourdes, puisque les dépenses occasionnées par des préoccupations supplémentaires d'ordre social soulagent d'autant les autres chapitres du budget général. La situation est toute différente pour une Compagnie de Navigation qui doit disputer à la concurrence internationale la substance même dont elle tire profit. Que son exploitation s'avère tant soit peu plus onéreuse que celle des armements rivaux, ou qu'elle ne puisse consentir d'analogues facilités, alors une part de sa clientèle lui échappera. C'est ainsi qu'une légère infériorité de base se traduira finalement par une lourde perte.

L'application à certaines relations maritimes de la notion de service public semble donc délicate et sujette à litiges. Si, pour assurer la bonne exécution du service public, toutes les mesures s'inspirant directement des lois de continuité et de changement méritent d'être retenues, la translation dans le domaine international des autres conséquences du grand principe de droit administratif ne peut être effectuée qu'avec d'extrêmes réserves.

En ce qui a trait aux activités exorbitantes de l'objet strict de l'entreprise, deux attitudes sont possibles : ou il faut les bannir totalement de l'exploitation (ce qui n'est point désirable) ou les réduire au minimum en allouant au concessionnaire des indemnités spéciales pour les débours qu'elles impliquent. Quoi qu'il en soit, il est de toute néces-

sité que les Compagnies subventionnées ou contractuelles demeurent paritaires des armements étrangers rivaux. Ainsi allégée, la notion de service public n'en demeure pas moins grosse de conséquences dans ses effets économiques. Indépendamment des charges financières qu'entraînent l'organisation et le fonctionnement d'entreprises liées à l'Etat par une convention de longue durée, celles-ci, du fait qu'elles doivent assurer la satisfaction de besoins collectifs, sont sujettes à des servitudes que nous allons étudier, en regard de l'aspect juridique général des services publics, parce qu'elles pèsent sur la plupart d'entre eux.

CHAPITRE III

Un aspect économique commun à l'ensemble des services publics

Le caractère fondamental du service public est, nous l'avons indiqué précédemment, de donner satisfaction à un besoin de la communauté. Il doit donc être organisé, s'il veut remplir son rôle, de telle façon qu'il puisse satisfaire immédiatement à une demande de la collectivité, quelles que soient ses variations, quelle que soit son ampleur, c'est-à-dire sur la base du maximum d'activité prévu. Alors qu'une entreprise privée est adaptée strictement à la norme habituelle, un service public possède obligatoirement une surpuissance. Son matériel, son personnel, ses approvisionnements dépassent les nécessités courantes de l'exploitation et il a l'air, la plupart du temps, de travailler au ralenti. En bref, sa capacité de production, déterminée par les périodes de « pointes » est d'ordinaire inemployée dans une forte proportion. C'est ainsi, par exemple, que nos paquebots sont capables de transporter un nombre de passagers supérieur de plus de trois fois à l'effectif courant.

Ce suréquipement quasi permanent alourdit, par les immobilisations qu'il nécessite, les frais généraux de l'entreprise et l'oblige à assumer des charges de capital qui sont parfois hors de proportion avec le volume réel de sa production. Il y a plus : la nécessité de faire face très rapidement à toutes les demandes, engage le service public à se préparer longtemps à l'avance, pour éviter d'être pris de

court, aux besoins dont la satisfaction lui incombera dans l'avenir. Un concessionnaire, pour bien remplir sa tâche, devra élaborer et réaliser un programme de construction ou de perfectionnements techniques plusieurs années avant d'en tirer un profit et il en résultera des dépenses considérables qui n'auront dans le bilan aucune contre-partie.

La situation financière d'un service public nous apparaîtrait donc, d'emblée, infiniment moins favorable que celle d'une entreprise libre. Obligé à de fréquents appels obligatoires, il devra, s'il veut emprunter dans de bonnes conditions, maintenir intact son crédit. On verra le service des emprunts, même s'ils sont émis à un cours raisonnable, absorber bientôt une part importante des recettes. Le grand nombre des immobilisations entraînera toute une politique d'amortissement susceptible de devenir très délicate lors d'une conjoncture dépressionnaire. Comme le matériel de machine s'use rapidement et doit suivre le progrès technique, il est en outre, utile d'amortir des sommes considérables en peu d'années. On calcule, en général, l'amortissement du matériel sur la durée normale de son utilisation. S'il s'agit de paquebots, il sera pratiqué de façon à ramener à 1 franc leur valeur à l'âge de 25 ans ; mais pour certains organes de machinerie, cette durée se réduit à 10 ou même 5 ans. Ces immobilisations, conséquence du suréquipement du service public, occasionneront encore d'autres frais, tels que le paiement de primes d'assurances élevées.

Service des emprunts, assurances, frais généraux constituent pour l'entreprise des charges irréductibles qui astreignent les prix à une certaine rigidité. En effet, les dépenses d'exploitation *stricto sensu* sont seules susceptibles de compression et leur marge de variation est assez faible, car les frais du personnel et des approvisionnements indispensables

à la marche du service ne présentent qu'une élasticité toute relative. En outre, on ne peut congédier des agents presque toujours spécialisés sans courir le risque d'improviser ultérieurement des compétences. Lorsque la demande se débite, il est également très difficile, si l'on ne veut pas engager l'avenir, de réduire l'activité du service public. Des textes impératifs obligent le concessionnaire à une exploitation régulière, quel qu'en soit le rendement financier. Au reste, si l'Administration lui accordait une dérogation temporaire, les machines arrêtées, le matériel au hangar ou à la chaîne devraient être maintenus « parés » et ne cesseraient d'occasionner d'importants frais d'entretien.

Une entreprise liée à l'Etat, par une convention de longue durée éprouve donc, pour compenser ses dépenses d'exploitation, des difficultés infiniment plus grandes qu'une entreprise libre et, comme elle supporte de par son suréquipement des charges fixes supérieures, ses prix ne peuvent s'adapter aux circonstances économiques avec la même souplesse.

Aussi une conjoncture de crise l'affecte-t-elle en réalité plus que le rythme inchangé de son activité ne le laisserait supposer. Tandis qu'une régularité de fonctionnement est, pour une société privée, un indice de prospérité ; elle devient pour un service public, une nécessité élémentaire qui s'analyse en une longue servitude. Ses tarifs rigides, incapables de descendre au-dessous d'un plafond élevé, ne suivront point, en période dépressionnaire, la chute des autres prix et n'accuseront qu'un faible écart avec le niveau qu'ils avaient atteint à l'issue du règne de la prospérité. Cette circonstance, secondaire pour une entreprise qui possède ses usagers obligatoires, joue un rôle décisif dans une industrie qui n'a point de marché ou de clientèle propre.

En somme, le service public, aux yeux de l'économiste, apparaît comme une entreprise par essence d'un rendement commercial très aléatoire ; mais la grande notion du droit administratif porte en elle bien d'autres germes de déficit lorsqu'elle n'est pas appliquée par des gouvernants judicieux et avertis. Nous avons vu qu'on ne saurait l'introduire pareillement dans toutes les industries et, comme chaque élément de droit se double d'une valeur économique, ses conséquences juridiques doivent être parfois amenuisées si l'on veut que telle entreprise liée à l'Etat soit réellement viable.

La seconde partie de cette étude où seront analysées, sous leurs deux aspects, les sujétions auxquelles est soumise l'exploitation de nos lignes impériales, montre que cette vérité fondamentale n'a point été aussi souvent méditée qu'exprimée.

DEUXIEME PARTIE

La notion de service public appliquée à l'exploitation de nos lignes impériales

La Compagnie Générale Transatlantique, la Société contractuelle des Messageries Maritimes et la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique doivent, pour l'exécution des services maritimes concédés, se conformer aux clauses et conditions d'un cahier des charges « type. » annexé aux conventions qui fixent leur statut. C'est de cette façon que l'Etat imprime à l'exploitation de nos lignes impériales les caractères du service public. Les sujétions qu'il stipule ont leur base dans l'intérêt collectif. Nous allons préciser successivement la nature des itinéraires à parcourir, les modalités issues des lois qui régissent le service public et le statut réglementaire du personnel : toutes dispositions liées intimement à l'accomplissement de la tâche confiée par les Pouvoirs Publics aux grandes Sociétés d'armement.

CHAPITRE I

La nature des itinéraires à parcourir

L'Etat n'intervient dans les transports maritimes que pour assurer certains services de paquebots non susceptibles d'une exploitation régulière par les seules facultés de l'industrie privée. Il s'agit, nous l'avons dit, de lignes coloniales trop peu payantes ou déficitaires et de lignes internationales où ne pourrait se maintenir une entreprise ordinaire en face de rivaux favorisés, soit par leur économie nationale, soit par leurs gouvernements. On ne saurait donc, par définition, espérer des résultats commerciaux brillants, de trafics que ne voudrait — et ne pourrait — assumer aucun armateur à son propre compte.

Cette considération de principe s'aggrave, pour la navigation coloniale en raison même du but impérial et postal qui définit le tracé des itinéraires et implique la desserte d'une multitude de petites stations dont les échanges sont parfois insignifiants. On a souvent noté l'insuffisance d'organisation de nos ports coloniaux, qui oblige à des opérations de transit fort coûteuses et le niveau excessif de leurs taxes. Aussi l'exploitation d'une ligne même prospère ne procure-t-elle qu'un faible bénéfice, car les recettes d'un fret cueilli au cours de nombreuses escales sont résorbées par les dépenses qu'il suscite. D'ailleurs, le rôle colonial de nos flottes contractuelles et subventionnées provoque des déroutements

et des allongements de parcours qui exigent un matériel considérable et accroissent dans une large mesure tous les frais généraux.

La clientèle, en admettant que l'entreprise concessionnaire puisse consentir le même tarif qu'un armement privé concurrent, sera portée à emprunter la ligne libre plus directe, capable de brûler à son gré les petites escales, au détriment du service officiel dont les navires peuvent être considérés en quelque sorte comme des convois omnibus.

Cet état de chose explique les résultats inégaux des services assurés par les Messageries Maritimes.

Si la ligne de la Chine et du Japon donne des résultats satisfaisants et qui paraissent pouvoir s'améliorer encore, l'exploitation de la ligne d'Indo-Chine s'avère des plus malaisées. La ligne de l'Océan Indien, d'autre part, en dépit de tous les efforts, voit, à l'heure actuelle, ses dépenses croître plus rapidement que ses recettes, et il en va de même de la ligne de Nouvelle-Calédonie. La ligne rapide d'Egypte et de Syrie laisse à désirer, bien que ses résultats soient presque encourageants. Quant au service de Méditerranée Nord, il fut de plus en plus onéreux jusqu'en 1937, date de sa réorganisation, et il demeure encore d'une exploitation difficile. La ligne d'Australie qui fut longtemps déficitaire et pâtit de la crise qui affectait le marché des laines, fut enfin supprimée en octobre 1935 et la ligne annexe qui la remplace se révèle onéreuse. Quoique de meilleure tenue, la liaison entre la Nouvelle-Calédonie et l'Indochine, le service interinsulaire des Nouvelles Hébrides et celui de l'Océanie, tardent cependant à s'améliorer.

Si nous examinons les réseaux concédés de la Société Générale Transatlantique, il sied de signaler, de prime abord, la prospérité impressionnante de la ligne de New-York qui

retrouve sa vitalité d'autrefois. Mais l'exploitation des paquebots qui desservent les Antilles françaises, le Vénézuéla, la Colombie, le Canal de Panama et, par l'intermédiaire de deux services annexes, Haïti et les Guyanes, s'avère plus difficile. Quant au service postal vers Cuba et le Mexique, il cause de graves déboires auxquels les méandres de la ligne ne sont point étrangers. A l'inverse, la ligne très tendue France-Brésil-La Plata, exploitée par la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique, se présente sous un jour favorable.

En somme, les itinéraires coloniaux dont l'intérêt général détermine le tracé, apparaissent d'une exploitation beaucoup plus onéreuse que les grands services internationaux à rares escales. Au reste, les Pouvoirs Publics n'ignorent pas qu'un déroutement intempestif porte à ceux-ci une grave atteinte, comme l'a prouvé la desserte du Tonkin par les paquebots d'Extrême-Orient qu'une insuffisance de matériel rendit nécessaire jusqu'en 1923.

Bien que les conventions récentes s'efforcent de donner aux services à effectuer le maximum de souplesse compatible avec les exigences d'ordre public, la conception même des itinéraires de notre navigation impériale illustre la réelle servitude d'une entreprise concessionnaire : l'intérêt général y diffère presque toujours de l'intérêt commercial et prime ce dernier.

CHAPITRE II

Les applications des lois de continuité et de changement du service public

a) La loi de continuité.

Les conditions dans lesquelles sont exploitées nos lignes officielles aggravent encore les difficultés inhérentes à leur contexture. Le service public manquerait son but s'il ne fonctionnait pas régulièrement : il faut que le client, passager ou chargeur, puisse compter d'avance sur la périodicité des satisfactions qu'on lui offre, afin de pouvoir y superposer le rythme de sa vie et de ses affaires. Aussi l'exploitation de réseaux concédés se présentera-t-elle comme une succession régulière de traversées comportant des dates de départs et des horaires fixes, portés en temps voulu à la connaissance du public : toutes questions qu'un cahier des charges doit réglementer.

Pour les services contractuels des Messageries Maritimes étaient présentées les cadences de départs suivantes : un voyage toutes les deux semaines pour les itinéraires essentiels (la grande ligne d'Extrême-Orient, celle de l'Océan Indien et celles de la Méditerranée Orientale), toutes les quatre semaines sur la ligne Marseille-Haïphong et sur les réseaux d'Australie et de la Nouvelle-Calédonie. En 1937, à la suite de modifications survenues au cours de 26 années d'exploitation, la périodicité générale est d'un voyage heb-

domadaire sur la ligne rapide d'Égypte et d'un voyage toutes les deux semaines sur les trois lignes de la Chine et du Japon, de l'Indochine et de l'Océan Indien. La Compagnie Générale Transatlantique est astreinte à un voyage en principe hebdomadaire sur la ligne de New-York, un départ tous les quinze jours vers Cristobal et Port-Limon, la ligne de l'Amérique Centrale, un voyage mensuel sur Cuba et le Mexique, avec deux suppressions annuelles permettant deux liaisons de Fort de France à Saint-Domingue et enfin un voyage mensuel de Fort de France à Cayenne. Les circonstances économiques ont justifié en 1937 neuf voyages supplémentaires sur la ligne de New-York, tandis que l'on a réduit à trois le nombre annuel des voyages sur la ligne Cuba-Mexique toujours compromise, et que l'on a assuré à la cadence normale la desserte des Antilles Françaises à destination de l'Amérique Centrale. — Enfin la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique chargée d'effectuer toutes les deux semaines un voyage de Bordeaux à Buenos-Ayres a dû réduire provisoirement cette fréquence à la suite d'embarras de matériel.

On voit que, malgré quelques dérogations au cahier des charges, d'ailleurs approuvées par l'Etat, nos flottes contractuelles ou subventionnées, en dépit des circonstances économiques particulièrement néfastes, ont respecté le principe de régularité qui était imposé à leurs services.

Mais l'exploitation d'une ligne régulière à départs précis est d'un rendement commercial très incertain. Elle exige, en effet, l'emploi de navires à caractéristiques analogues, ce qui grossit démesurément les charges financières fixes de l'armateur. Pour assurer le service hebdomadaire de New-York, il faut quatre paquebots et six pour le service de la ligne d'Extrême-Orient, sans compter les unités de réserve. La

construction d'un pareil matériel entraîne l'investissement d'un capital considérable. Or, cette augmentation des frais généraux de la société d'Armement est sans équivalent proportionnel dans ses recettes. Prisonnier de son horaire, le paquebot de ligne, qu'il soit à demi-charge ou sur lest, est astreint de lever l'ancre au jour dit et de desservir les escales obligatoires même si nul fret de passagers ou de marchandises ne l'attend. Bien que des dispositions intéressantes aient été prises pour réduire le nombre des rotations durant les périodes creuses de l'année, la régularité nécessaire aux services maritimes d'intérêt général s'oppose d'une façon constante à cette adaptation aux demandes des moyens utiles à leur satisfaction, qui est à la base même de tout profit commercial.

Le principe de la continuité du service public présente un second aspect : il faut que l'exploitation considérée soit réellement viable, qu'elle ne risque pas de perdre ses positions au bénéfice des armements étrangers rivaux. De ce souci procède un ensemble de mesures qui habiliteront l'entreprise à prendre sa part dans le trafic général et à faire front à la concurrence. Elles ont trait, notamment, aux caractéristiques des navires à employer.

L'article 13 du cahier des charges des Messageries Maritimes spécifie qu'« aucun navire ne peut être affecté au service qu'après avoir été examiné dans toutes ses parties par une Commission spéciale dont les membres sont désignés par le Ministre de la Marine Marchande ». Cette Commission, procédant aux frais de la Société, doit s'assurer que les navires satisfont aux conditions du Cahier des Charges. Tantôt est réglementé leur tonnage, tantôt la vitesse moyenne minima à réaliser durant l'année, tantôt la durée maxima des traversées qu'ils effectuent.

Le déplacement minimum à pleine charge pour les navires de la ligne de New-York est fixé à 22.000 tonnes et leur vitesse moyenne annuelle doit dépasser vingt nœuds ; elle est de quatorze nœuds pour la ligne de l'Amérique Centrale et de onze nœuds pour les autres services de ces parages. La durée des traversées est, au maximum, entre Marseille et Saïgon, de quelques vingt six jours, entre Saïgon et Yokohama d'environ seize jours. Le voyage de Marseille à la Réunion ne doit pas excéder trente huit jours de mer, sans compter les délais supplémentaires dits de moussons. Malheureusement, cette rapidité de liaison, pour laquelle la clientèle se montre de plus en plus exigeante, oblige l'armateur à de lourds sacrifices, car la vitesse d'un navire grandit proportionnellement au carré de sa puissance de propulsion. Le coût des machineries, de leur entretien, les dépenses de combustibles et les frais d'un nombreux personnel de soute, sont doublés par une accélération de quelques nœuds.

Enfin, les passagers doivent être traités, sous tous les rapports, dans les meilleures conditions pratiquées par la concurrence et l'on relève dans les cahiers des charges des Sociétés d'armement de nombreuses dispositions ayant trait au confort des installations, à la sécurité du navire, à l'hygiène, etc. Des aménagements spéciaux en outre, tels que les cales frigorifiques, de même que les mesures parafeu, récemment mises au point, sont prescrits dans certains cas.

Dans le même ordre d'idées, l'Administration se réserve « le droit d'exercer sa surveillance sur l'ensemble et sur les détails des constructions neuves et des réparations ». Les nouveaux navires doivent être supérieurs aux anciens « en tenant compte des conditions de la concurrence et des pro-

grès dont la mise à profit paraît nécessaire. Ils seront soumis à des essais de vitesse et d'endurance dont les frais incomberont à la Société. Tout navire ayant atteint l'âge de vingt-cinq ans sera remplacé, sauf autorisation du Ministre ».

Nous bornerons là ces indications qui suffisent à montrer l'importance et la variété des charges financières qui pèsent sur l'armateur d'une ligne régulière exploitée avec des unités présentant les caractéristiques requises.

b) *La loi du changement.*

Les autorités publiques compétentes ont la faculté de modifier, quand elles le jugent utile, les règles d'organisation et de fonctionnement d'une entreprise concessionnaire.

Cf. art. 4 du cahier des charges des Messageries Maritimes :

« L'Administration se réserve la faculté, la Société entendue, de supprimer les escales ou d'en imposer de nouvelles, soit pour un voyage, soit à titre définitif ; de changer les têtes de ligne, ainsi que d'augmenter ou de diminuer le nombre de voyages fixé pour une ligne quelconque. Elle se réserve également le droit de supprimer une ligne soit d'une façon définitive, soit en la remplaçant par une autre ».

Les Pouvoirs Publics peuvent donc faire varier à leur gré les itinéraires et la périodicité des rotations prévues. Il est indispensable en effet qu'ils disposent de la plus grande latitude pour adapter les services aux intérêts généraux, autrement ils ne pourraient remplir le devoir qui leur incombe : pourvoir aux besoins collectifs.

Par ailleurs, cf. art. 7 cahier des charges Compagnie Générale Transatlantique : « Si, par suite de la concurrence

des lignes étrangères, il est reconnu nécessaire de réduire la durée des traversées, le Ministère peut, le concessionnaire entendu, exiger une augmentation de vitesse ».

De telles stipulations montrent clairement que les Pouvoirs Publics exercent sur la vie sociale des armements contractuels ou subventionnés, comme sur tous les services publics, une haute direction effective. S'il semble bien, cependant, que le mobile de l'intervention gouvernementale doive être pris dans une large acception et qu'il faille concilier les besoins généraux et l'intérêt du service ; il est certain que le législateur de 1920 ou de 1933 a édicté ces dispositions dans la pensée qu'il était fort difficile d'élaborer a priori et d'une façon satisfaisante les règles minutieuses du fonctionnement d'une entreprise de transports maritimes et qu'il conviendrait que les autorités compétentes perfectionnent son œuvre, lorsqu'elle prendrait contact avec les réalités.

Et pourtant, les Pouvoirs Publics n'ont cessé d'accueillir avec froideur les demandes d'adaptation présentées par les sociétés d'armement et notamment par la « Contractuelle ». C'est ainsi que les services du Pacifique Austral n'ont été remaniés qu'après des années de déficit, en 1935, et que la desserte de la Méditerranée, malgré ses pertes anciennes, ne fut orientée dans un sens plus commercial qu'en 1937. La ligne d'Indochine, bien qu'elle eût gagné à être aménagée d'une façon rationnelle, a été maintenue intégralement. Toutefois, la collaboration plus avertie de l'Etat avec la Compagnie Générale Transatlantique a donné de meilleurs résultats, notamment en ce qui concerne la ligne postale si compromise du Mexique.

On peut donc souhaiter, sans dénigrer les heureuses réformes que nous venons de signaler, une collaboration

plus compréhensive de l'Administration et de ses concessionnaires. Inversement les innovations qu'elle leur imposa, guidées par des préoccupations d'ordre public, n'ont pas toujours été, commercialement parlant, des plus heureuses et l'exploitation de la ligne de Nouméa et le service interinsulaire des Nouvelles Hébrides, par exemple, ont encore compliqué la tâche déjà si lourde des Messageries Maritimes.

La loi du changement, dès qu'elle fut appliquée par le législateur aux transports maritimes d'intérêt général, a donc, d'une part, ouvert la porte à d'utiles négociations relatives à l'intérêt des services en cause ; mais elle a, d'autre part, en assignant de nouveaux buts aux concessionnaires, aggravé parfois une situation déjà difficile.

CHAPITRE III

Les garanties et les pénalités

C'est encore au principe de la continuité du service public qu'il faut rattacher le cautionnement exigé par l'Etat et les sanctions qu'il se réserve d'infliger à son concessionnaire. En garantie de la bonne exécution des services qui leur sont confiés, la « Contractuelle » et la « Transatlantique » sont tenues de déposer un cautionnement de trois millions de francs ; pour la Compagnie Sud-Atlantique ce chiffre est réduit à un million. Versé à la Caisse des Dépôts et Consignations, s'il est en numéraire, en bons du trésor ou en rentes, il est destiné à répondre des répétitions que l'Etat serait fondé à exercer et, notamment, « des dépenses qui pourraient résulter de mesures prises pour assurer le service aux lieu et place du concessionnaire défaillant ».

Le cautionnement apparaît donc comme un gage. L'Etat concède à un particulier l'exploitation de tel réseau de navigation mais, en échange, il exige une certaine garantie. Par ailleurs, tout manquement aux obligations du cahier des charges, à défaut de force majeure, est sanctionné par diverses pénalités. La Société contractuelle des Messageries Maritimes encourt les amendes suivantes : cf. cahier des charges article 34. « En cas de retard au départ ou à l'arrivée du voyage : 100 fr. par heure ; au-delà de 12 heures consécutives, l'amende est portée à 500 fr. par heure. En cas de suppression d'une escale obligatoire, la pénalité se

monte à 5.000 fr. et à 50.000 fr. pour l'inexécution totale d'un voyage ». — Les pénalités encourues par la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique pour irrégularité d'horaire sont plus rigoureuses encore ; mais l'amende, en cas d'inexécution d'un voyage, se réduit à 20.000 francs.

L'article 40 du cahier des charges de la Compagnie Générale Transatlantique prévoit des tarifs d'amendes analogues à ceux des Messageries Maritimes, mais plus détaillés. Des sanctions sont prévues, par exemple, en cas d'affectation à des voyages réglementaires de paquebots non admis pour le service postal, en cas de non remplacement d'un navire dans les délais (1.000 francs par jour de retard) et, plus généralement, pour toute infraction aux clauses du cahier des charges.

Les pénalités sont appliquées par le Ministre de la Marine Marchande, le concessionnaire entendu, après avis du Commissaire du Gouvernement accrédité au siège social de la Compagnie. Elles n'entrent pas en ligne dans les comptes contractuels et restent entièrement à la charge du concessionnaire. Pour la Transatlantique, elles font l'objet d'un compte spécial inscrit au bilan et qui doit être liquidé par prélèvement sur les bénéfices.

L'Administration semble faire un usage modéré de ces sanctions pécuniaires et nous n'en avons point, jusqu'à ce jour du moins, trouvé de traces dans le bilan annuel des diverses sociétés. Il sied, toutefois, de remarquer la rigueur de leurs barèmes, que n'approche aucune réglementation étrangère. De telles pénalités, loin d'engendrer une collaboration plus étroite entre l'Etat et son concessionnaire risquent, par leur niveau même, d'infliger des vexations aussi onéreuses qu'inutiles.

CHAPITRE IV

Le statut du personnel

Le fait que, dans une entreprise subventionnée ou contractuelle, un véritable service public est en cause, donne un caractère spécial aux membres du personnel des Compagnies concessionnaires : leur situation tend à devenir légale et réglementaire. Intimement liés au bien commun, l'Etat leur accorde une protection particulière mais, à l'inverse, des obligations auxquelles échappent les agents d'une entreprise commerciale ordinaire leur incombent. C'est ainsi que la loi de continuité s'impose avec toute sa force au personnel de nos Sociétés chargées de la navigation régulière. A l'occasion de la grève des inscrits maritimes, dans les premiers jours de décembre 1938, le Ministre de la Marine Marchande a déclaré : « les lignes exploitées par les Compagnies subventionnées constituent un véritable service public, à l'égal des transports par chemins de fer, et il est inadmissible qu'un tel service puisse être arrêté par la volonté de quelques fauteurs de troubles ». Dans la même déclaration il proposa à la Compagnie Générale Transatlantique de licencier tout l'équipage du Normandie et de procéder ensuite à un réembauchage : ce qui fut, hâtons-nous de le dire, effectué dans l'esprit le plus libéral.

La grève des agents d'un concessionnaire de service public doit, sans aucun doute, être tenue pour illicite car, si les grévistes ne peuvent se voir infliger de peines — aucune

répression pénale n'étant possible en l'absence de textes — il n'en est pas moins certain que leur attitude irrégulière entraîne la caducité de leur contrat. Les cahiers des charges prévoient, en outre, que l'Etat peut mettre son personnel de Marine Militaire à la disposition du concessionnaire pour assurer provisoirement la marche du service, tous les débours restant à la charge de la société d'armement.

Ces mesures furent appliquées à un voyage de « Normandie » lors des événements précités.

De semblables interruptions de service, fréquentes depuis quelques années, n'entraînent pas seulement, outre le préjudice moral pour la flotte qui les subit, de gros frais supplémentaires, mais un manque à gagner considérable puisque, dans tous les ports français, les passagers et les chargeurs ont le choix entre les paquebots battant notre pavillon et ceux de la concurrence étrangère.

La bonne exécution des services maritimes d'intérêt général dépend donc grandement des agents du concessionnaire. Aussi les Pouvoirs Publics, sachant que la conscience professionnelle d'un employé est fonction de la manière dont il est traité, ont-ils demandé aux Compagnies de consentir de lourds sacrifices afin de mettre leur personnel dans une situation privilégiée.

L'article 35 du cahier des charges de la Compagnie Générale Transatlantique requiert l'élaboration des statuts du personnel tant navigant que sédentaire et d'un statut des retraites par une Commission paritaire composée des représentants de la Compagnie et de ses employés. Une véritable codification du travail dans les entreprises maritimes concessionnaires en est résultée. Les agents de la « Contractuelle » et de la « Sud-Atlantique » bénéficiaient depuis longtemps déjà de mesures analogues à celles qu'on y relève,

et notamment, d'un régime de retraite. Dès 1911, en effet, les Messageries s'engageaient à verser une rente au profit du personnel de ses services administratifs et de son personnel ouvrier atteint par la limite d'âge. Postérieurement à la convention de 1920, des échanges de lettres précisèrent cette disposition. Quant à la « Compagnie Sud-Atlantique », l'article 20 de son cahier des charges l'oblige « à verser annuellement, à la caisse nationale des retraites, une allocation égale à 5 % du traitement total de ceux de ses employés qui effectuent, à la même caisse, un versement d'égale importance ». Un régime analogue, mais plus rigoureux, est en vigueur pour la « Compagnie Générale Transatlantique » : en particulier, le montant de la retraite doit s'élever à une somme au moins égale à la moitié et au plus aux deux tiers du total de la solde fixe et des allocations familiales au moment du départ des intéressés qui atteindront l'âge de 60 ans ».

Les statuts du personnel sédentaire, des états-majors des cadres du Nord et de la Méditerranée, du personnel navigant subalterne ont trait à cinq ordres de questions. D'abord sont définis les cadres d'agents et les conditions de leur recrutement, le principe de concours, d'examens et de stage préalable étant admis. En second lieu sont posées les règles de l'avancement qui s'effectue sur la base des notes obtenues par les intéressés et sur la proposition d'une Commission d'avancement composée de sept à huit membres : (Directeur, ou chefs de service, inspecteurs et représentants du personnel). Les licenciements pour cause de réduction d'effectifs sont réglementés, les employés bénéficiant d'un délai de préavis et d'une indemnité. En troisième lieu, le régime des congés payés est précisé, des congés supplémentaires avec solde pouvant être accordés et la situation des employés

malades étant définie très soigneusement. Ensuite, sont prévues les mesures disciplinaires qui peuvent être infligées pour faute de service ou manquement à la discipline. La cessation des services est envisagée et, en cas de révocation ou de rétrogradation, la règle de la communication préalable du dossier doit être respectée. Enfin, aux rémunérations du personnel dont le barème est annexé aux statuts s'ajoutent des gratifications variables. Des allocations mensuelles favorisent les agents mariés. Le plus grand compte est tenu du nombre de leurs enfants et à chaque naissance le chef de famille reçoit une prime de mille francs. Dans le même ordre d'idées nos Compagnies doivent réserver certains emplois aux mutilés ou aux réformés.

Toutes ces dispositions d'une opportunité indiscutable obligent le concessionnaire des lignes régulières à des sacrifices financiers en faveur de son personnel bien plus considérables que ceux d'un armateur libre dont les charges du même ordre, sont, comme on le sait, déjà hors de proportion avec celles des armements étrangers.

La position des Sociétés contractuelles ou subventionnées risque d'être encore aggravée par une prescription de style dans les conventions maritimes : « en cas de différends d'ordre collectif, portant sur les conditions de travail entre la Société et son personnel navigant, la Société est tenue de soumettre sans délai l'objet du différend à l'arbitrage, dans les conditions prévues par les lois et règlements ».

L'expérience a montré que les arbitrages conduisent, le plus souvent, l'employeur à accepter une part des revendications qui lui étaient opposées.

Enfin, pour mesurer la portée du statut dont l'Etat fait bénéficier les agents du concessionnaire, il est utile de rappeler que l'Administration fixant, en dernière analyse, le

nombre des navires à affecter aux différents réseaux et appréciant : « si le personnel est en nombre suffisant pour assurer l'exécution normale du service » a, de fait, la haute main sur les effectifs des Compagnies de navigation auxquelles est confiée l'exploitation des lignes impériales.

Ainsi le phénomène « service public » appliqué à l'exploitation de nos transports maritimes essentiels, même si l'on n'envisage que ses conséquences les plus immédiates, confère à la société d'armement une physionomie radicalement différente de celle d'une entreprise libre. Les itinéraires dont elle prescrit le parcours, la nature des services, leur fonctionnement, les lois de continuité, de régularité, de changement et autres règles qui garantissent leur bonne marche, l'allure réglementaire et privilégiée dont elle marque la condition du personnel : tout contribue à séparer profondément l'activité qu'elle implique d'une activité commerciale ordinaire.

Source permanente de nouvelles charges financières, de surcroît de frais, de dépenses inégalées, cause de pertes de recettes, la notion de service public se révèle, dans son aspect économique, comme très difficilement conciliable avec le but légitime de toute industrie : c'est-à-dire le profit. Cependant les grands armateurs, dans leur compréhension des intérêts généraux, n'hésiteraient pas un instant à assumer ces lourdes charges et obtiendraient, sans nul doute, des résultats honorables même pour une entreprise libre, si les Pouvoirs Publics ne leur demandaient d'accomplir d'autres œuvres tout à fait exorbitantes de leur exploitation.

CHAPITRE V

Les charges d'intérêt général imposées par la notion de service public à l'occasion de l'exploitation des réseaux concédés

Le phénomène de service public, sous son deuxième aspect, tend, lorsqu'il se manifeste dans une entreprise, à l'intégrer dans l'ordonnancement de toute la société étatique. Appliqué aux transports maritimes, le grand principe du droit public a, certes, pour objet essentiel, d'assurer l'exécution de certains services réguliers, conformément aux besoins collectifs ; mais derrière ce but précis transparaît une ambition plus large et plus lointaine : améliorer, autant que possible, l'agencement politique, économique et social de la nation, en se servant de l'entreprise soutenue par les deniers publics. C'est ainsi que se font jour des préoccupations d'ordre général qui imposent à nos Compagnies subventionnées ou contractuelles des charges étrangères aux nécessités du service et dont il faut souligner le retentissement économique.

Après avoir étudié les activités de cet ordre qui trouvent une base dans les stipulations des cahiers des charges, nous ferons allusion à d'autres bons offices que l'Etat a requis des armateurs concessionnaires au cours de leur exploitation.

a) *Le service postal.*

La première charge extra-maritime et la plus importante que l'Administration impose à notre navigation de ligne est le transport des correspondances. Service public authentique, il semble bien que son exécution fut, à l'égal des visées impériales, un motif déterminant de l'attribution d'avantages financiers aux exploitants des principales routes de la mer. Cependant, comme il convient en toute matière internationale d'employer les cadres de pensée universels, nous devons isoler le service postal des tâches proprement maritimes, et le considérer comme une charge supplémentaire incombant à nos armateurs. Les Compagnies étrangères, en effet, reçoivent une rémunération considérable pour les transports du courrier, indépendamment de l'appui général que leur gouvernement leur prête. Il est indispensable, pour maintenir notre pavillon, d'appliquer aux Sociétés françaises d'armement le régime juridique qui vaut pour leurs concurrentes.

Ceci dit, notons que le service postal est défini par les articles 15 et 19 du cahier des charges des Messageries Maritimes, par les articles 9 et 12 du cahier des charges de la Compagnie Sud-Atlantique et par le chapitre VI du cahier des charges de la Compagnie Générale Transatlantique. Les trois Sociétés de navigation sont tenues « d'effectuer le transport sans limitation de poids, pour le compte de l'Administration postale française, de toutes les dépêches qui sont remises à l'Entreprise ainsi que des valises diplomatiques ».

Ces transports n'engendrent aucune rémunération pour les Compagnies : « les produits des transports postaux de toute nature appartiennent à l'administration des Postes

et Télégraphes de France ». Par ailleurs, les Compagnies sont également tenues d'effectuer le service des colis postaux ; mais elles sont rémunérées en échange.

Le service postal exige une organisation minutieuse et son fonctionnement entraîne pour l'armateur des frais élevés. Il doit, par exemple, affecter une cabine de 1^{re} classe attenante à un bureau pourvu d'armoires blindées au Contrôleur des Services maritimes postaux. Ce personnage officiel, qui a toute autorité pour la réception et la transmission des dépêches, est entretenu à moitié prix du tarif de sa classe ; il dispose, par ailleurs, d'une embarcation particulière et de locaux spécialement aménagés et affectés au service postal.

Il faut ajouter aux charges financières qui frappent le concessionnaire en vertu de cet agencement, les frais que sa responsabilité risque de lui faire encourir. Lorsqu'une traversée ne peut être achevée, il doit confier les dépêches au premier paquebot se rendant au lieu de la destination et les débours de ce transport lui incombent. Qu'un ou plusieurs sacs postaux viennent à être égarés ou détériorés, il sera tenu d'en indemniser l'Administration des Postes. Enfin tout retard ou négligence dans le service l'expose à des peines d'amendes.

Si l'on se rappelle, par surcroît, les complications d'itinéraires, la plus grande tenue des horaires, les attentes des correspondances que les transports nécessitent, l'exploitation d'une ligne postale apparaîtra, pour le concessionnaire, grosse de conséquences et d'imprévus.

Ce n'est là, cependant, qu'une charge parmi tant d'autres que les Pouvoirs Publics imposent aux Compagnies de navigation d'intérêt général.

b) *Les privilèges des transports sur réquisition.*

Les passagers qui voyagent avec l'agrément du gouvernement et les marchandises d'Etat font l'objet d'un certain régime de faveur. Si l'on met à part la ligne de New-York, les mesures qui leur sont appliquées présentent une certaine unité. La Compagnie Générale Transatlantique, la Société Contractuelle des Messageries Maritimes et la Compagnie Sud-Atlantique doivent réserver des places aux passagers et une fraction de la capacité de chargement des navires pour les marchandises réquisitionnaires. (Cf. art. 21 du cahier des charges des Messageries Maritimes :

« Le quart du nombre total des places de chaque classe et le quart de la capacité des entreponts susceptibles de recevoir des passagers sont réservés sur chaque navire pour l'ensemble des passagers que l'Administration peut avoir à embarquer... jusqu'au quinzième jour précédant le départ »).

Si les besoins de l'Administration excédaient ces proportions, l'armateur concessionnaire reste tenu d'effectuer des transports « jusqu'à concurrence de la moitié du nombre total des places de chaque classe et de la moitié des entreponts ». Il peut même être astreint à effectuer un départ supplémentaire « à condition que le nombre des passagers soit suffisant pour que le navire supplémentaire ait au moins les trois quarts de ses aménagements utilisés ».

Une véritable obligation d'assurer la totalité des transports du personnel de l'Etat pèse donc sur les Sociétés contractuelles ou subventionnées.

En ce qui a trait aux marchandises transportées sur réquisition, des dispositions analogues ont été prises : Cf. art. 26 du cahier des charges des Messageries Maritimes.

« Le dixième de la capacité de chargement du navire pour le matériel, les animaux et les approvisionnements de diverses natures destiné au service de l'Etat et des colonies, est réservé jusqu'au dixième jour précédant le départ ». De plus, les Compagnies sont tenues d'effectuer les transports que l'Administration leur demande, dans toute la latitude que leur laissent les engagements précédemment contractés. Dans tous les cas, qu'il s'agisse de passagers, de troupes ou de marchandises, les armateurs sont rémunérés sur la base du tarif commercial ordinaire par le département ministériel pour le compte duquel la réquisition a été émise. Ils n'en sont pas moins libres de stipuler des prix spéciaux pour les administrations publiques qui, en fait, n'ont cessé d'obtenir des tarifs exceptionnellement bas. Les cahiers des charges prescrivent aussi des réductions obligatoires diverses pour certains ordres de passagers et pour certaines catégories de marchandises secondaires. Quant aux billets d'aller et retour, leur validité est portée à quatre ans pour les fonctionnaires et leur suite. Notons aussi que la Société doit transporter gratuitement les fonds du Trésor.

Tous ces privilèges entraînent un manque à gagner souvent considérable, notamment pour les lignes coloniales sur lesquelles le fret d'Etat est en majorité. Ils grèvent également les réseaux internationaux et surtout la ligne de New-York, astreinte à des sacrifices exceptionnels : les passagers de l'Administration, leur famille et suite y jouissent d'un rabais de trente pour cent sur les prix de transport et de nourriture, leurs bagages excédentaires bénéficiant d'une réduction analogue.

Ce sont là des servitudes onéreuses qui multiplient inutilement les difficultés qu'éprouve l'armateur à équilibrer son compte d'exploitation. Plus graves encore s'avèrent les sujétions ayant trait à la construction navale.

c) *La réglementation de la construction et des réparations navales.*

Tous les grands pays du monde se préoccupent de la prospérité de leurs chantiers navals, en leur concédant soit des prêts à faible intérêt, soit des primes ou des exonérations douanières et fiscales. Pareillement, le gouvernement français a été amené à prendre, en faveur de cette industrie essentielle, diverses mesures de protection et il s'est efforcé de lui fournir un maximum de commandes. C'est à cette fin qu'il imposa aux armements concessionnaires des réseaux d'intérêt général, certaines sujétions relatives à la construction et à la réparation de leurs navires.

L'article 10 du cahier des charges des Messageries Maritimes décide que : « les navires neutres qui seront affectés au service devront avoir été construits en France ; exceptionnellement, la Société pourra faire construire à l'étranger si, à conditions égales de qualité, de construction et de délai, le prix unitaire offert par les chantiers français est de 10 % supérieur au moins, à celui des chantiers étrangers. Si ce prix est supérieur de 5 % ou plus, mais de moins de 10 %, la construction à l'étranger ne pourra avoir lieu qu'avec l'autorisation du Ministre de la Marine Marchande après avis du Ministre des Finances ».

Ces dispositions s'appliquent également à la transformation et aux grosses réparations des navires. Il semble donc qu'en certains cas la Société contractuelle puisse bénéficier pour son matériel naval des conditions les meilleures qui aient cours à l'étranger. En fait, il n'en est pas ainsi : l'assentiment du Ministre de la Marine Marchande est toujours nécessaire, car la Société est hors d'état d'acquérir un paquebot au moyen de fonds autres que les fonds

d'emprunt. Or, l'Administration s'est refusée à examiner les devis étrangers qui de 1928 à 1938 étaient couramment inférieurs de 30 % de ceux des chantiers français.

Ce souci de réserver aux chantiers français les commandes des armements concessionnaires se manifeste encore plus nettement pour la Compagnie Générale Transatlantique et la Compagnie Sud-Atlantique dont les cahiers des charges ne révèlent aucune exception de droit au principe de la construction par l'industrie nationale. En ce qui concerne les travaux de réfection et les réparations urgentes le cas de force majeure est admis.

D'autre part, des prescriptions guident le choix individuel du chantier à retenir. La Compagnie Générale Transatlantique doit procéder pour la construction de ses navires à un appel à la concurrence entre un nombre suffisant de chantiers français offrant les garanties d'usage et le Ministre décidera si les plus favorables des conditions ainsi offertes sont acceptables. Le régime des constructions de la Contractuelle est moins satisfaisant. Lorsque la Compagnie des Messageries Maritimes, à la demande de l'Administration, se sépara de ses ateliers de la Ciotat en 1916, elle dut conclure un contrat de très longue durée avec son successeur qui bénéficia d'importantes priorités de commandes et de réparations.

La continuation de cet accord fut imposée en 1920 à la Contractuelle qui devait commander deux navires sur six à la Société Provençale de constructions navales, de préférence aux autres chantiers français, sans être tenue cependant d'y avoir plus d'une seule unité sur cale. Toutes les transformations, grosses réparations et travaux d'entretien devaient, sauf force majeure, lui être confiés. Ces obligations risquaient d'engendrer pour les Services Contractuels

de nouvelles charges — une commande étant, en règle générale, moins onéreuse lorsqu'elle n'est adjugée qu'après appel — mais si l'on met à part quelques lenteurs d'exécution, les conditions requises par La Ciotat ne semblent point différer sensiblement de celles qu'eussent consenties les autres chantiers français. Tel est du moins l'avis de l'Administration qui obtient communication, tant pour les constructions que pour les réparations, de « tous documents de nature à permettre la vérification des prix de revient ».

Il sied néanmoins d'interpréter ces particularités touchant le matériel naval des Messageries Maritimes comme des servitudes pénibles puisqu'il ne tient qu'à la prudence de l'entrepreneur du concessionnaire d'en limiter le danger.

A l'inverse, les mesures excluant tout recours aux chantiers étrangers, quelques avantageux que soient leurs prix et leurs délais de livraisons, constituent pour les Compagnies subventionnées et contractuelles des charges fort lourdes, qui pèsent au passif du bilan pendant de longues années.

Bien qu'elles aient une opportunité que tout le monde se plaît à reconnaître, on ne peut acquiescer à cette politique de grever une industrie pour en protéger une autre.

d) Sujétions diverses d'intérêt général.

A ces vastes charges dérivant du service postal, des transports sur réquisitions, de la construction et des réparations navales, se superposent pour nos armateurs concessionnaires une foule d'obligations fragmentaires. Tantôt il s'agit d'une limitation du taux de fret pour certaines colonies telles que les Antilles et la Guyane ; tantôt d'interdictions (interdiction de taxer à un prix inférieur au fret

appliqué aux mêmes marchandises prises en France pour la même destination, les marchandises d'exportation provenant de pays étrangers, transbordées comme complément de cargaison ; interdiction de faire aux expéditeurs de marchandises étrangères des ristournes dont ne bénéficieraient point les chargeurs français, etc...). Très souvent sont prévues des réductions de tarifs pour les réformés et pensionnés de guerre (article 26 du cahier des charges de la Compagnie Générale Transatlantique et article 20 du cahier des charges des Messageries Maritimes) et pour les familles nombreuses. Ces réductions sont alors analogues à celles applicables par les Compagnies de chemins de fer et s'étendent « sur le prix de passage, déduction faite du prix de la nourriture ».

Les Compagnies subventionnées ou contractuelles doivent, par ailleurs, indemniser les divers contrôleurs de l'Etat et notamment rembourser le traitement du Commissaire du Gouvernement détaché à leur siège social.

Quelque intéressantes que soient toutes ces mesures, un esprit objectif regrettera que les frais qu'elles suscitent n'incombent point au Trésor, mais à une industrie déjà si difficile par tant de côtés.

e) *Les charges de fail.*

En plus des sujétions de droit que l'Administration impose à son concessionnaire en lui présentant un cahier des charges, il en est d'autres qui n'ont aucune base juridique et auxquelles l'exploitant s'est soumis de bonne grâce, soit qu'il les envisageât comme un corollaire inévitable de l'appui financier dont il bénéficiait, soit qu'il appréciait les préoccupations d'ordre national et social qui les dictèrent.

Bien que les dirigeants de Sociétés d'armement, par cette exacte compréhension des intérêts adverses qui caractérise les bons collaborateurs, évitent d'exposer au grand jour les bons offices annexes qu'ils rendent à l'Etat, et dont certains risqueraient d'être faussement interprétés, nous citerons les plus connus afin de souligner leur existence au passif des bilans et de corroborer les déductions logiques de la notion de Service public.

Tout d'abord, d'importantes réductions de tarifs ont été consenties sous la pression gouvernementale à divers départements ministériels pour les transports de leur personnel comme de leurs marchandises. Certes, il est équitable que, sur certaines lignes où les transports réquisitionnaires sont considérables, l'armateur accorde à l'Etat des conditions de prix plus favorables qu'aux autres usagers ; mais le fait que tel ministère, pour réaliser l'abattement qu'il désire, n'hésite pas à suspendre le paiement de ses factures, ne peut être concilié avec les principes d'une juste collaboration.

Une autre charge exceptionnelle a trait à la vente du matériel à démolir. Les unités arrivées au terme de leur carrière ont été fréquemment, à la demande du Ministère de la Marine Marchande, attribuées à des chantiers de démolition français, à un prix sensiblement moins élevé que le prix offert par les entreprises concurrentes hollandaises ou italiennes. Cette politique, d'une opportunité indiscutable, se traduit pour nos Sociétés d'armement contractuelles ou subventionnées, par un manque à gagner toujours important.

Il convient de rappeler également diverses opérations commerciales factieuses imposées aux Services Contractuels

des Messageries Maritimes et qui, en leur temps, firent quelque bruit.

Peu après la signature de la Convention de 1920, l'Etat engagea les Messageries Maritimes à prendre la suite d'un marché qu'une grande Société d'armement avait conclu trop hâtivement pour la construction de trois paquebots transatlantiques. Le concessionnaire ne manqua pas de faire valoir que leur exploitation serait excessivement dispendieuse sur les au-delà de Suez ; mais les gouvernants passèrent outre à ses objections.

De même, en 1930, il leur fallut acquérir quatre cargos et un vapeur appartenant à la maison Ballande, Société coloniale dont la déconfiture eût porté atteinte à nos positions commerciales dans le condominium des Nouvelles-Hébrides. Ces navires, en dépit de réfections coûteuses, n'ont jamais donné satisfaction et furent vendus à perte quelques années après leur achat.

Entre temps, l'Administration avait imposé aux Messageries Maritimes une nouvelle charge : la location pour dix ans des paquebots « Patria » et « Providence » de la Compagnie Générale de Navigation, qui supprimait son service Méditerranée-New-York, et leur affectation aux lignes méditerranéennes des Messageries Maritimes. L'Etat estima que le déficit qu'entraînerait l'emploi de ces deux unités, trop grandes et trop âgées, était moins à redouter que le chômage consécutif à leur désarmement. En fait, leur mise en service inaugura des déboires dont les services de la Méditerranée Nord ne se sont jamais relevés.

Des préoccupations sociales analogues ont, lors de la crise, conduit les Pouvoirs Publics à ne point accéder aux désirs des Sociétés concessionnaires de voir réduire leurs

effectifs de navires ou de personnel. La même politique s'applique à l'activité de certains chantiers navals.

Enfin, il faut signaler qu'en maintes circonstances les gouvernants firent une application critiquable des principes de l'économie dirigée aux emprunts de la Compagnie Générale Transatlantique ou de la Société des Services Contractuels des Messageries Maritimes.

Ces indications suffisent à prouver que, même en l'absence de toute prescription d'un cahier des charges, nos armateurs concessionnaires sont appelés à participer à l'ordonnancement général de la nation dans toute la mesure de leurs moyens et qu'ils ont été conduits à assumer des charges financières qui sembleraient être l'apanage exclusif de l'Etat.

Pour conclure, l'étude des servitudes de toutes natures imposées à l'activité des Sociétés d'armement exploitant des lignes impériales révèle que la notion de service public s'y trouve appliquée jusqu'à ses ultimes conséquences. Nous avons déjà signalé le danger d'un tel régime qui aboutit à handicaper par des sujétions onéreuses inconnues des armements étrangers, l'essor d'une industrie qui a besoin pour prospérer de bénéficier d'un traitement au moins identique à celui de ses rivales.

CHAPITRE VI

Critiques et vœux concernant l'application de la notion de service public aux transports maritimes

Il ressort des principes juridiques et de la vie sociale des entreprises exploitant les réseaux maritimes concédés que la notion de service public, tendant à l'établissement d'une certaine « police sociale », implique deux tendances : astreindre cette entreprise à une fin collective déterminée et — parce que les divers intérêts généraux ne concourent vraiment au bien commun que s'ils s'interpénètrent — l'introduire dans l'ordonnancement de l'ensemble de la société étatique.

Dans son premier aspect, elle assujettit un armateur à effectuer, sur certains itinéraires, selon des horaires immuables, des services déterminés. Les mesures que l'Etat impose aux Compagnies de navigation dans l'intérêt du service public sont inattaquables, quelles que soient leurs répercussions économiques. Toutes les dispositions des cahiers des charges édictées dans cet esprit sont hautement légitimes et l'on peut même dire que les Gouvernants failliraient à leur devoir en ne les prescrivant pas. La contre partie naturelle de ces charges est, pour la Société d'armement, une aide financière souple, aplanissant totalement les difficultés surgies de ce fait dans son exploitation.

Sous son deuxième aspect, la notion de service public impose au concessionnaire des obligations extra-maritimes toujours onéreuses, soit dans le but d'assurer un nouveau service public, tel celui des postes, soit dans la pensée d'avantager un personnel ou un matériel particulièrement digne d'intérêt, soit dans le souci de protéger une autre industrie ou de ménager certains passagers ou chargeurs. Ici encore, il est impossible de critiquer le bien fondé de l'intervention de l'Etat, car tout armateur concessionnaire doit gérer son exploitation conformément aux intérêts supérieurs de la nation. Mais une justice élémentaire exige que l'Etat, selon l'usage de la plupart des pays, lui verse des allocations supplémentaires rigoureusement équivalentes à ses débours. Il est bien simple, en effet, de rémunérer à leur valeur les transports postaux ou d'allouer à une Société d'armement, lorsqu'on l'oblige à construire dans un chantier français, une indemnité égale à la différence des devis proposés en France et à l'étranger.

En ce qui a trait aux charges exceptionnelles que l'Etat juge opportun de requérir des armateurs concessionnaires, il convient, à notre sens, d'établir un *distinguo*. Celles qui dérivent de préoccupations sociales ou nationales doivent, en effet, donner matière à un juste dédommagement. N'existe-t-il point une règle de l'égalité devant les charges publiques ? Quant aux autres interventions des gouvernants, fondées parfois sur des intérêts moins élevés, il sied d'en préserver les Sociétés d'armement, car, dès que la politique fait irruption dans une entreprise, le caractère commercial en disparaît. Il conviendrait ainsi de réduire au minimum les intrusions de l'Etat dans la gestion de son concessionnaire. On a coutume de dire à ce propos que les fonctionnaires, s'ils sont d'excellents contrôleurs, consti-

tuent de mauvais gérants et l'on rappelle les déboires de la flotte en régie directe sous Louis Philippe et de la flotte d'Etat pendant la Grande Guerre. En réalité, l'esprit des fonctionnaires semble avoir beaucoup évolué au cours de ces dernières années et il serait aisé d'en citer plusieurs qui ont le sens exact des nécessités commerciales et feraient des armateurs de tout premier plan. La seule raison qui incline un esprit impartial à ne point souhaiter une gestion faite par des agents de l'Etat est que ceux-ci paraissent moins capables que les simples particuliers de résister à des pressions gouvernementales tendant parfois à imposer aux concessionnaires des charges incompatibles avec une saine exploitation.

Une telle situation ne saurait être indifférente, fût-ce au contribuable : on dit trop vite, en effet, que celui-ci, d'une façon ou d'une autre, doit payer son écot pour les services d'intérêt général et qu'il lui importe peu que telle dépense soit imputée à tel titre du budget plutôt qu'à tel autre ; mais il ne faut pas perdre de vue que les transports maritimes vivent dans un cadre mondial et que leurs tarifs sont souvent définis par des accords internationaux. Dès lors, grever leur exploitation de charges ignorées de leurs concurrents, c'est les mettre en état d'infériorité dans une compétition où le moindre handicap est décisif et où la victoire dépend parfois d'un appoint minime. Une convention maritime à laquelle est annexée un cahier des charges trop rigoureux — et les nôtres le sont tous — constitue une véritable prime à nos rivaux.

D'ailleurs, même si, à la faveur d'une période de prospérité, un tel handicap pouvait ne point apparaître, tôt ou tard, à la première épreuve de crise, l'armement défavorisé, n'ayant point constitué les réserves de capital dont béné-

ficient ses concurrents étrangers, se trouverait en fâcheuse posture. Des expériences nombreuses ont corroboré ces principes et prouvé que la condition fondamentale de la prospérité d'une entreprise concessionnaire de transports maritimes consistait à jouir du même équilibre de comptes que ses rivales. Un tel résultat ne peut être obtenu que si la notion de service public est appliquée à l'exploitation de nos lignes impériales avec la libéralité et la compréhension dont font preuve, en cette matière, les gouvernements étrangers.

TITRE III

LES RÉSULTATS FINANCIERS ET COMMERCIAUX DES ARMEMENTS CONCESSIONNAIRES DE L'EXPLOITATION DE NOS LIGNES IMPÉRIALES

REMARQUES INTRODUCTIVES

Afin d'avoir une vue exacte de la position financière des armements liés à l'Etat, il convient, au préalable, de se référer aux causes qui ont entraîné ce que l'on a appelé « l'infériorité de la marine marchande française ». Celle-ci, il faut l'avouer, jouit d'un climat national moins favorable que celui des flottes étrangères et bénéficie d'un appui gouvernemental beaucoup plus modeste. Une étude des Sociétés de navigation concessionnaires ne peut être, à notre sens, qu'un chapitre complémentaire à l'étude de la situation des transports maritimes libres. Les charges économiques qui se déduisent de l'application de la notion de service public doivent, en effet, être envisagées comme une superposition aux charges qui incombent à l'ensemble des armements français. Par ailleurs, il sied naturellement de tenir le plus grand compte des variations de la conjoncture commerciale,

qui affectent, à un moment donné, l'activité de toute une partie du monde et des fluctuations monétaires qui sèment le désarroi parmi les armateurs concurrents. Cela revient à dire que toute critique des résultats financiers d'un armement suppose une prise de contact constante avec les réalités quotidiennes.

Dans un autre ordre d'idées, il faut se garder d'assimiler un armement français à une Société étrangère exploitant le même réseau, sous prétexte que leur cahier des charges contiennent certaines sujétions communes.

En effet, les répercussions économiques d'une même prescription sont tout à fait différentes pour deux pays. C'est ainsi, par exemple, que l'obligation pour tel armement britannique de confier ses commandes de matériel aux chantiers nationaux s'interprète comme un privilège — les chantiers anglais travaillant à des prix très avantageux — tandis qu'elle constitue pour un armateur français une très lourde charge.

Pareillement et pour deux Sociétés françaises, il serait inexact d'admettre qu'une même stipulation doive entraîner des charges identiques. Les avantages, par exemple, que l'Etat réserve à ses passagers et à son matériel pèse de façon inégale sur l'exploitation d'une ligne internationale et d'une ligne coloniale où les transports sur réquisition sont parfois en majorité.

Ce qui est vrai des sujétions réglementaires l'est aussi des facteurs accidentels de la conjoncture et des variations monétaires. Un fléchissement de la monnaie nationale entraîne, en effet, un relèvement des recettes bien différent pour telle relation maritime avec un pays étranger ou telle liaison coloniale. Pour celle-ci, l'amélioration sera lente et progressive, tandis que celle-là obtiendra, immédiatement,

une hausse de recettes, définie par le coefficient de réduction de la monnaie.

Ces exemples suffisent à montrer tout le danger d'une comparaison irréfléchie des résultats financiers de nos divers armements subventionnés ou contractuels.

PREMIERE PARTIE

La situation financière et commerciale de la Société contractuelle des Messageries Maritimes

Avant de se livrer à une appréciation quelconque de la position financière d'une société, il est essentiel d'examiner la façon dont son compte d'exploitation est tenu.

CHAPITRE I

La teneur du compte d'exploitation des Services Contractuels des Messageries Maritimes

La société présente chaque année au mois de juin à l'Assemblée Générale ordinaire un bilan et un compte d'exploitation réglementé, quant à ses divers postes, par la convention du 29 décembre 1920. Il n'y a rien à reprendre au bilan qui ne peut être qu'identique à celui de toute entreprise commerciale ; le total de l'actif équilibrant le total du passif ; mais il convient de s'arrêter au compte d'exploitation. Celui-ci porte, en recettes, tous les gains constitués par les lignes, les colis postaux et les divers

accessoires d'exploitation (escompte, intérêts sur placements de fonds, etc...) en bref l'intégralité des recettes. En dépenses, il porte : les dépenses des paquebots, les frais du personnel navigant non appliqués au voyage, les primes d'assurances sur corps, la liquidation des exercices antérieurs, etc... : soit l'ensemble des dépenses d'exploitation proprement dite.

Si l'on oppose ces deux chapitres, on obtient le compte d'exploitation. Or, ce compte d'exploitation comprend, en sus des dépenses précitées, l'amortissement de la flotte, les annuités d'intérêts et d'amortissement des emprunts émis pour faire face aux constructions de navires, aux achats et dépenses extraordinaires, les intérêts et frais des avances en banque, le service des intérêts du capital, le forfait qui dédommage la Compagnie des Messageries Maritimes de ses apports et autres charges, une prime de gestion égale à 10 % de l'excédent des recettes sur les dépenses — accrues du forfait précédent — et enfin les sommes nécessaires à la constitution d'un fonds de grosses réparations et de renouvellement des chaudières calculées sur la valeur d'entrée en écritures des navires.

On voit donc que le compte d'exploitation de la « Contractuelle » diffère profondément du compte « Profits et Pertes » d'une entreprise commerciale libre. La présence du « fond de grosses réparations » doit s'interpréter comme une garantie imposée par l'Etat à son concessionnaire pour la régularité du service. Ces « grosses réparations » s'entendent, du reste, au sens le plus large, puisqu'elles comprennent : la refonte des machines et des chaudières, la réfection partielle de la coque, du pont et des cloisons ainsi que toute autre réfection ou transformation décidée d'accord avec l'Administration,

C'est là, certes, une innovation intéressante pour maintenir le matériel à hauteur de sa tâche, mais qui n'en constitue pas moins une lourde charge n'ayant cessé de croître avec la valeur de la flotte.

Versements au fonds de grosses réparations
en millions de francs
(à raison de 1 % du prix des paquebots neufs
et de 2 % du prix des paquebots ayant déjà navigué
lors de leur réquisition)

1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
2,2	3,2	3,7	4,3	5,2	8,1	8,7
1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
8,8	9,3	12	12,5	13,9	14	14,6

pour se stabiliser à un plafond voisin de ce dernier chiffre.

Il y a ainsi dans le compte d'exploitation de la Société des Messageries Maritimes un poste débiteur s'élevant à plus de 14 millions, qui ne figure pas au compte d'un armement libre. On est donc en droit de dire que les résultats financiers du concessionnaire sont en réalité plus favorables qu'une confrontation hâtive du total des recettes et des dépenses ne le laisserait supposer.

CHAPITRE II

Prévisions et réalités au sujet des données finales de ce compte

Lors des travaux préparatoires de la loi du 28 juillet 1921 ratifiant la convention conclue par l'Etat avec la Compagnie des Messageries Maritimes, il n'a pas été envisagé que les résultats de l'exploitation des lignes d'intérêt général pussent être excédentaires, ni même que les recettes couvrirent jamais les dépenses. Conscients de l'étendue des charges financières qu'entraînaient le but même de l'entreprise, la contexture de ses itinéraires, les caractéristiques de ses navires, le fonctionnement de ses services et toutes les servitudes de l'activité d'ordre public qu'on lui imposait, les législateurs estimaient à quelque 70 millions l'appoint que le Trésor devrait verser à la « Contractuelle » pour lui permettre d'équilibrer son budget. Détournée d'un but strictement commercial, exploitée pour satisfaire, coûte que coûte, à d'impérieuses nécessités collectives, la jeune Société encourait une insuffisance annuelle de recettes qu'il s'agissait de compenser.

Or l'examen du compte d'exploitation prouve que les « Services Contractuels » n'ont pas engagé les finances de l'Etat au-delà des prévisions gouvernementales si, du moins, on prend en considération la valeur réelle de notre monnaie et si l'on met à part six exercices de crise.

Insuffisances du compte d'exploitation de 1921 à 1938
(en millions de francs)

1922	1924	1926	1928	1930			
Insuffisance réelle :							
70 millions de francs pour 1921							
190 millions de francs pour 1926							
Insuffisance prévue :							
32,4	69,1	34,1	118,5	173,8			
1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938

Insuffisance réelle :

190 millions de francs en 1926
250 millions de francs oct. 1936
340 millions de francs juin 1937

Insuffisance prévue :

215,3 228,3 252,9 274,1 264,2 289 304,4 353,9

En période normale, l'insuffisance du compte d'exploitation des Services Contractuels n'approche donc que d'assez loin l'insuffisance prévue lors des travaux préparatoires et du vote de la convention. Toutefois, pendant la crise économique mondiale, comme on pouvait s'y attendre, les prévisions de déficit se trouvèrent dépassées.

Malgré les vicissitudes inattendues et sans précédent qui sévirent au cours des dix dernières années, à la veille de la reprise des affaires qui apparaissait dès le début de 1937, l'Etat n'avait pas, en moyenne, décaissé pour la « Contractuelle » des sommes supérieures au déficit initia-

lement prévu. Un calcul très simple prouve en effet que, si l'on tient compte des dévaluations monétaires, « l'au-delà » des 70 millions débiteurs réalisé de 1931 à 1936 est équilibré entièrement par « l'en-deçà » des prévisions, obtenu de 1922 à 1931. Pour peu que l'on envisage un nombre suffisant d'années, les effets financiers de la Convention de 1921 ont donc parfaitement répondu aux espérances de ses auteurs.

CHAPITRE III

L'évolution des principaux postes du compte d'exploitation de 1921 à 1938

Quoi qu'il en soit de la charge réelle dont les Services « Contractuels » pèsent au fonds d'Etat, le déséquilibre grandissant — jusqu'à ces dernières années du moins — que présente le compte d'exploitation des Messageries Maritimes, appelle des explications. Celles-ci nous sont données par l'examen des postes comptables qui ont le plus évolué : soit, d'une part les recettes d'exploitation des lignes et, d'autre part, les dépenses y afférant : assurances de la flotte, service des emprunts (intérêts et amortissements), versements au fonds de grosses réparations.

a) Les variations du produit des lignes.

La tenue d'une entreprise dépend au premier chef de l'évolution de ses recettes. Elles sont, pour une Société d'Armement, si l'on néglige quelques rémunérations secondaires, définies par le produit de l'exploitation de ses lignes. Ce poste essentiel est, plus qu'aucun autre, sujet à de larges fluctuations, car il se modèle directement sur la vie économique. Il est en quelque sorte le thermomètre de prospérité de l'entreprise.

Evolution du produit des lignes (en millions de francs)

1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928			
172,8	208,3	277,3	335,7	525,4	254,2	513,4			
1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
486,7	452,9	428,9	345,6	291,6	270,8	260,3	248,6	377,9	524,9

Ce tableau nous montre une croissance des recettes de 1922 à 1926, une stabilité en 1927 et en 1928, un fléchissement continu de 1929 à 1936 et un fort redressement au cours des exercices 1937 et 1938.

Le mouvement ascendant des recettes de la Société Contractuelle est dû à l'essor que la nouvelle convention imprima à la jeune entreprise, et à l'excellence de son organisation. Il faut noter aussi que la dépréciation de notre monnaie tendit à amplifier le produit de nombreuses lignes dont le tarif était compris en francs or. Mais, l'accroissement des recettes d'exploitation de 1922 à 1926 n'en est pas moins méritoire en regard de la conjoncture défavorable d'alors : une crise lainière sévissait en Australie, le Japon accentuait son protectionnisme, les régions de la Méditerranée Orientale traversaient des jours difficiles tandis que s'exacerbait la concurrence sur le réseau égyptien.

Pendant les deux années suivantes, la rivalité s'aggrava entre les armements, provoquant une baisse des taux de fret qui n'apparaît point encore dans les recettes, car le tonnage de marchandises continue à s'accroître.

De 1929 à 1936, les effets conjugués de la chute des tarifs, de la diminution des passagers et de leur déclassement entraîna un amenuisement des recettes dont le maxi-

mum, atteint en 1936, ne s'élevait pas à la moitié du plafond des exercices 1926-1927 et 1928.

Dès l'exercice 1929 le nombre des passagers et l'importance du tonnage transporté étaient en régression, bien que des conditions plus avantageuses eussent été consenties soit pour résister à la concurrence, soit pour enrayer la diminution des chargements offerts, en particulier sur la ligne d'Indochine. Par ailleurs, le service d'Extrême-Orient accusait un fléchissement du trafic de soie et des déchets de soie. La crise économique devait, l'année suivante, ralentir davantage encore le mouvement des échanges. La contraction du trafic, tant passager que marchand, s'associant à une nouvelle aggravation de la concurrence, accéléra la baisse des taux de fret ; la recrudescence des protectionnismes douaniers, notamment en Australie et en Egypte, contribua encore à déprimer les recettes de la « Contractuelle » qui furent inférieures de 33 millions à celles de l'exercice précédent.

L'exercice 1931 marque une nouvelle chute des taux de fret consécutive à la baisse de la Livre Sterling qui entraîna celle des monnaies placées sous sa dépendance. Cette dévaluation de la devise britannique affecta de plus, directement, les recettes des Messageries Maritimes qui, tant aux Indes qu'en Chine et en Egypte, étaient perçues en monnaies locales, solidaires de la Livre. Aussi, bien que toutes les positions commerciales de la Compagnie aient été maintenues, le produit des lignes ne cessa de s'amenuiser.

L'exercice 1932 est placé sous le signe d'une concurrence accrue des armements étrangers qui bénéficiaient de la dépréciation de leur monnaie nationale ; les armements français furent contraints de réduire encore leur taux de fret et leur tarif de passage. Au même instant rétrogra-

daient les trafics de soie d'Extrême-Orient et les transports du café et du manioc de Madagascar tandis que, l'année suivante, la concurrence imposait une nouvelle réduction des tarifs et une régression des recettes.

Un espoir de reprise économique semble se faire jour au cours de l'exercice 1934 ; malheureusement, la concurrence s'avère toujours difficile et les armements étrangers continuent à bénéficier de la dépréciation de leur monnaie. Il fallut donc opérer encore de nouvelles réductions sur les taux du fret. L'année 1935 n'apporte pas encore le réveil des échanges espéré et la chute des frets se fait toujours sentir. Calculée par le journal « l'Economist », la moyenne annuelle de l'indice des frets fut :

1928	1929	1930	1932 (2 ^e semest.)	1935
98,8	96,8	79,1	71,2	81,7

ce qui, si l'on tient compte de la dévaluation de la Livre, ramène l'indice du fret pour notre armement :

en 1932 à 55 et en 1935 à 49.

Ces chiffres représentent pour notre flotte une amputation de recettes de la moitié en 1935 par rapport à 1928.

Enfin, l'année 1936 amène la reprise de l'activité universelle si longtemps attendue ; mais nos armements désavantagés par des mesures de tous ordres ne peuvent prendre leur part du trafic ranimé par le bénéfice de la dévaluation et les recettes de la « Contractuelle » accusent une nouvelle et dernière baisse.

L'exercice 1937 nous présente, en effet, un véritable boom du produit des lignes : les Messageries Maritimes, par un effort considérable et qui ne saurait être trop loué, ont

repris la première place dans la compétition internationale, conquis plus de 134.000 passagers et chargé quelques 645.400 tonnes de marchandises.

La hausse des frets s'accroît d'ailleurs — jusqu'au mois de septembre du moins — et permettait aux recettes de la Société de s'accroître de quelques 130 millions.

Les variations du produit des lignes obéissent donc à des facteurs multiples, indépendants de la nature des services accomplis par les concessionnaires. Il en va différemment des dépenses d'exploitation des lignes.

b) L'évolution des dépenses d'exploitation des lignes.

Le poste le plus important qui figure au passif du compte d'exploitation de la Société Contractuelle » est représenté par les dépenses afférentes à l'exécution des services qui lui sont confiés. On range dans les dépenses d'exploitation notamment les frais d'équipage, de combustible, la nourriture des passagers, le service des marchandises, l'entretien et l'armement des unités navigantes, les frais de chargement et de déchargement des marchandises, le coût du gardiennage et de la conservation des paquebots désarmés et, enfin, les droits maritimes.

Cette énumération montre que le montant des dépenses d'exploitation de la « Contractuelle » dépend directement du rôle qu'elle assume et des conditions spéciales de son activité se rattachant à la notion de Service Public. Les caractéristiques requises de ses paquebots, la régularité de leur marche nécessitant une surpuissance des machines, la vitesse élevée à laquelle ils sont astreints supposent des

dépenses d'armement, d'entretien et de combustible infiniment plus fortes que celles d'une entreprise libre analogue.

Par ailleurs, la rémunération d'un personnel jouissant d'un statut privilégié est nettement plus onéreuse. Quant aux droits maritimes qui sont payés à l'occasion d'une multitude d'escales, ils atteignent des tarifs anormalement élevés. D'une façon plus générale, les itinéraires à parcourir, la nature du trafic à effectuer et toutes les conséquences de la notion de Service Public, dont nous avons envisagé les deux aspects, occasionnent un gonflement des débours inconnu d'un armateur libre.

Mais la notion de Service Public ne porte pas seulement à un niveau élevé les dépenses d'exploitation ; elle joue aussi comme un frein à leur abaissement lorsque les recettes viennent à fléchir.

L'armateur concessionnaire, en effet, lié par son cahier des charges, n'obtient que rarement, nous l'avons vu plus haut, une réduction de ses itinéraires ou de la fréquence de ses départs parce que ses services répondent à des nécessités collectives. Lors même que le concessionnaire a obtenu des Pouvoirs Publics l'autorisation de désarmer, il continue à subir des charges financières élevées de la part des navires mis à la chaîne. Les frais annuels de l'entretien d'un paquebot désarmé dépassent 500 francs par tonneau de jauge brute et le désarmement d'une unité moyenne oblige à une perte sèche de quelques 5 millions de francs. Il est donc fort malaisé de réduire les dépenses relatives à l'entretien et à l'armement des paquebots. En outre, une réduction des dépenses du personnel se heurte à de grosses difficultés, car l'Etat répugne au licenciement qui l'oblige à verser des secours de chômage et, pour des préoccupations sociales, s'oppose aux diminutions des salaires.

La rigidité de l'organisation des Services Contractuels les empêche donc d'ajuster leurs dépenses d'exploitation aux variations des recettes, avec la même aisance qu'une entreprise libre.

Variations des dépenses d'exploitation des lignes
(en millions de francs)

1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
164,9	221,3	265	300,2	428,2	461,8	457,2
1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
438,4	443,7	437	379,2	344,9	325,3	320,6
1936	1937	1938				
312,5	434,7	586,9				

Ce tableau montre une croissance de 1922 à 1927, une dégression d'abord lente, avec une hésitation en 1930 puis rapide jusqu'en 1936 et un gonflement pour les exercices 1937 et 1938.

Le mouvement grandissant des dépenses d'exploitation de l'entreprise pendant les six premiers exercices doit être imputé au fléchissement de notre devise qui haussa pour nos armements les frais de combustible, de produits d'entretien et des approvisionnements très souvent cotés en livres sterling. Certaines matières premières, comme le charbon, marquèrent même une tendance à s'affermir. Il faut noter également que les droits du Canal de Suez, établis en or et réglés en monnaie dépréciée, pesèrent lourdement dans les budgets de nos flottes. Enfin, il fallut rajuster, à plusieurs reprises, les traitements et salaires du personnel.

Ces dépenses restèrent étales au cours des exercices 1927 et 1928, quoique le nombre de milles parcourus et le tonnage des marchandises embarquées s'accrurent. Une sévère politique de compression permettait, l'année suivante, de réduire d'une vingtaine de millions, malgré l'augmentation du personnel navigant, les dépenses d'exploitation de la Société. Ce résultat fut obtenu surtout grâce aux améliorations apportées aux navires, qui permirent une notable économie de combustible.

L'exercice 1930 marque un léger redressement des dépenses ; mais il n'a d'autre cause que l'accroissement des parcours, égale à 145 milliers de milles marins. Dès lors, en présence de la fâcheuse conjoncture mondiale qui amenait considérablement les recettes, la « Contractuelle » fit les plus grands efforts pour réduire ses dépenses d'exploitation et réalisa, l'année suivante, une compression de près de 7 millions, d'autant plus remarquable que, pour cet exercice, la seule charge des impôts s'accrut de quelques 4 millions $\frac{1}{2}$.

Poursuivant cette politique, la Société réussit en 1932 une diminution de ses dépenses de près de 60 millions pour un parcours plus étendu que celui de l'année précédente. Ce résultat s'explique par le réaménagement de la ligne d'Extrême-Orient momentanément arrêtée à Shanghai ; ce qui permit d'assurer le service avec 7 navires au lieu de 8 ; par le remaniement du réseau de la Méditerranée, la réduction des consommations de charbon et de mazout et enfin par la baisse mondiale des matières premières.

Les quatre exercices suivants attestent une persévérance dans l'exploitation économique du réseau concédé. Ramenées rythmiquement à 320 millions en 1935, les dépenses des lignes auraient certainement approché du niveau des

recettes au cours de l'exercice 1936, si des mesures de tous ordres n'avaient été prises en faveur du personnel et si ne s'était manifestée une agitation ouvrière qui entraîna des arrêts de navires et des retards dans les manutentions.

Prolongeant leur effet néfaste au cours des exercices 1937 et 1938, les mesures législatives ou réglementaires du mois de juin 1936 accrurent, par leur répercussion sur les prix français, les débours de la Société, conséquents à ses achats en France ; tandis que l'avilissement de la monnaie nationale rendait anormalement onéreux les paiements effectués en devises étrangères.

Ces facteurs conjugués avec l'important regain d'activité de la Société expliquent la hausse des dépenses d'exploitation, moins rapide toutefois que la hausse des recettes.

L'évolution de ces dépenses de la « Contractuelle » résulte donc de conditions extérieures à l'entreprise et leur niveau continuellement élevé ne saurait être expliqué que par la nature, l'organisation et le fonctionnement des services publics qu'elle assume.

c) La progression des charges financières.

La forte progression des charges d'emprunt de la « Contractuelle » est le trait le plus marquant que l'on relève d'année en année dans ses comptes. En 15 ans elles ont été portées à plus de 140 millions et leur détail se présente comme suit, si l'on y comprend 8 millions 450 mille francs versés aux Messageries Maritimes, annuellement, à ce titre, et qui résultent des intérêts et amortissements du matériel livré par la Compagnie à la jeune Société.

(en millions de francs)

1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
8,4	31,5	34,7	49,3	58,9	72,2	94,4
1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
94,3	97,3	113,1	116,8	119,1	127	131,7
1936	1937	1938				
142,9	149,7	160,4				

Obligée de refondre sa flotte, la « Contractuelle » dut émettre en 1922 une série d'emprunts sur le marché de New-York à des taux dont le niveau s'explique par la conjoncture commerciale et par l'altération du crédit de l'Etat Français, véritable garant, aux termes de la Convention de 1921, du service obligataire des Messageries Maritimes. C'est ainsi que les émissions de 100 millions à 6 % en 1922, de 200 millions à 6 ½ % l'année suivante et de 185 millions à 7 ½ % en 1924 élevèrent de près de 41 millions, en l'espace de trois ans, les charges de la « Contractuelle ».

Effectué en devises, le service de ces emprunts devint de plus en plus lourd, au fur et à mesure de la dépréciation de notre monnaie.

En 1927, la Société dut émettre 2 millions d'emprunt très onéreux à 8 % en Hollande et 6 % au Canada. En 1929, elle émit un nouvel emprunt de 165 millions à 5 ½ %. En 1930 furent également conclus plusieurs emprunts : l'un de 75 millions de francs, l'autre de 26 millions à 4 ½ % qui furent utilisés à convertir l'emprunt de 1923 ; l'emprunt

de 10 millions de dollars à 7 $\frac{1}{2}$ % de 1924 fut pareillement remboursé par anticipation, grâce à une émission obligatoire de 5 millions de florins des Pays-Bas à 4 $\frac{1}{2}$ %, concomitante d'un emprunt de 212 millions contracté auprès du Trésor français.

Au début de la crise mondiale, la Société, profitant de la baisse du loyer de l'argent, réussit donc à stabiliser sensiblement les dépenses afférentes au service financier de ses emprunts.

Dès le mois d'août 1930, cependant, elle dut effectuer une nouvelle émission d'obligations pour 100 millions de francs à 4 $\frac{1}{2}$ %, afin de se procurer les moyens financiers nécessaires à l'acquisition des 5 unités de la Compagnie navale et commerciale de l'Océanie, et de déférer ainsi à la demande du Ministère des Colonies qui redoutait que la faillite de la susdite Compagnie ne portât atteinte à notre position commerciale dans le Pacifique.

L'année suivante, à l'occasion d'une émission de 200 millions de francs à 4 $\frac{1}{2}$ % sur le marché français, fut converti l'emprunt de 1922.

Et tandis qu'au cours des années, les amortissements des divers emprunts se poursuivaient à une cadence normale, en 1935 un emprunt de 50 millions à 5 $\frac{1}{2}$ % vint rehausser les charges financières de la Société. L'année suivante, le service obligataire passa de 131,7 millions à 142,9 millions.

En 1937, le poste accuse une hausse de 6,8 millions et en 1938 de près de 11 millions, dûe à la baisse de notre monnaie.

Ces données précisent le poids très lourd dont le service financier pèse au passif du compte de l'exploitation de la « Contractuelle ». Aussi, d'excellents esprits furent-ils con-

duits à se demander si la Société n'avait pas abusé de l'emprunt, soit en émettant un nombre d'obligations disproportionné aux nécessités immédiates, soit en finançant par ce mode toujours onéreux des achats qu'elle aurait pu régler d'une autre façon.

Ces critiques apparaissent aussi vaines qu'injustes, si l'on veut bien se rappeler les termes de l'article 4 de la Convention du 20 décembre 1920 : « Pour faire face aux constructions de navires, aux achats éventuels indispensables ainsi qu'aux dépenses extraordinaires qu'elle serait dans l'obligation d'engager, la Société émettra des obligations dans les conditions fixées par le Ministre chargé des services de la Marine Marchande après autorisation du Ministre des Finances ». Ainsi, la liberté d'émission de la « Contractuelle » est-elle, sinon réduite, du moins strictement contrôlée par l'Etat. Comment, du reste, en serait-il autrement, puisque l'Etat est le véritable garant du service financier de la Société ? En outre, ces émissions successives apparaissent comme inévitables et leur montant s'explique, en toute logique, par les raisons suivantes :

Tout d'abord, au lendemain de la guerre, la Société dut acquérir ou faire construire tout un matériel naval exigé par sa tâche nouvelle. La périodicité de rotation de ses navires et leur vitesse, définies par le cahier des charges, imposa à la « Contractuelle » un programme de construction de trente-sept navires. D'autre part, afin de rivaliser avec les concurrents étrangers, des réfections, des améliorations, des transformations durent être apportées sans cesse aux unités navigantes. Ces charges se révélèrent d'autant plus lourdes que toutes les constructions et les réparations furent confiées aux chantiers français qui, on le sait, pratiquent des conditions nettement moins favorables que les

chantiers étrangers. Il arriva même que la Société n'eut point la latitude de ne confier ses travaux qu'après appel à la concurrence. Enfin, en ce qui a trait aux émissions elles-mêmes, leur taux ne fut pas sans échapper à l'influence de l'altération du crédit de l'Etat, en particulier au cours des années 1926, 1936 et 1937.

Ceci dit, notons que la politique obligataire de la Contractuelle a été imprégnée du sens commercial le plus exact : le choix tant des places d'émission que des dates de conversion atteste un discernement auquel tout le monde financier s'est plu à rendre hommage.

d) *Autres postes.*

Nous ne dirons qu'un mot de l'assurance de la flotte.

Voici comment ont évolué les primes d'assurance sur corps :

(en millions de francs)

1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
4,8	5,1	5,7	6,2	7,1	9,9	9,6	12,6	14,9
1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	
17,1	9,8	18,1	17,2	15,6	13,4	13,4	14,5	

La progression des charges d'assurances jusqu'en 1932 est fonction de l'accroissement de la valeur de la flotte. En 1932, un vigoureux effort de compression aboutit à des amendements aux polices particulièrement opportuns. Mais, dès l'année suivante, les assurances ont subi un relèvement général conséquent aux sinistres du « Georges Philippar »,

du « Morro-Castle » et de « l'Atlantique ». Cette hausse, imprévisible pour la Compagnie, était d'autant plus lourde qu'elle coïncidait avec une inflexion des recettes. Il n'est d'ailleurs point vain de remarquer que les navires tels qu'ils doivent être construits pour répondre aux conditions du cahier des charges sont d'un coût très onéreux et partant, difficiles à assurer.

Semblable est l'évolution des versements au fonds de grosses réparations et de renouvellement des chaudières : de 2,2 millions en 1922 ils ont passé en 1929 à 8,7 millions et se maintiennent à quelques 14 millions au cours des récents exercices. Quelle que soit leur utilité, ces versements, obligatoires aux termes de la Convention, constituent pour la Compagnie un élément de déséquilibre financier non négligeable.

Nous bornerons là ces illustrations des principes juridiques précédemment formulés. Une vérité nous apparaît : tant par l'établissement de son budget que par les répercussions de la notion de Service public sur les divers postes du compte d'exploitation, le déficit de la Société Contractuelle des Messageries Maritimes prend un caractère propre.

CHAPITRE IV

La conception réelle du déficit des Services Contractuels

Si l'on adapte une société commerciale à la satisfaction des intérêts généraux, si l'on intègre une entreprise dans ce tout organisé qu'est l'Etat, et si par des sujétions conventionnelles on l'assimile de plus en plus à un service public, service essentiellement désintéressé et tendant à la gratuité comme le prouve l'histoire administrative, il est inconséquent d'en attendre des profits et, lors de la ratification de la Convention de 1920, le Parlement, nous l'avons signalé plus haut, s'attendait à une insuffisance annuelle notablement plus élevée que celle qu'apportèrent tous les exercices normaux de la Compagnie.

Quoiqu'il en soit, ce que la plupart des censeurs reprochent aux « Messageries » n'est point le principe de son déficit, mais son ampleur.

On admet aisément que les services rendus gracieusement à l'Etat occasionnent un déséquilibre comptable ; mais l'on n'a pas toujours aperçu les causes profondes des résultats financiers de la Contractuelle. Il faut les chercher, comme le font apparaître les chapitres précédents, dans l'application à la Compagnie de la notion de Service public.

Certes, et d'excellents auteurs l'ont maintes fois prouvé, la gratuité des transports maritimes postaux, l'entretien

d'agents à caractère officiel sur les navires, le transport à tarifs réduits, pour tels départements ministériels, de passagers ou de marchandises, des fonds du Trésor occasionnent pour l'entreprise une perte sèche d'environ 40 millions de francs ; et, par ailleurs, la Contractuelle, en échange du soutien qu'elle reçoit, alimente le budget de l'Etat, soit directement par les quelques 10 millions de francs qu'elle verse à titre provisoire, soit indirectement, par les droits de douanes et taxes de toute nature que ses marchandises acquittent ; mais ces éléments ou tels autres, ne nous donnent de l'insuffisance annuelle qu'une vue étroite.

Si l'on veut bien éliminer les handicaps communs à toute notre marine marchande, pour nous borner à ceux inhérents aux « Services Contractuels », nous sommes amenés à voir dans le rôle qui leur est confié par la Convention du 29 décembre 1920 et par les accords ultérieurs, le fondement de leur déficit.

Ce mot peut être écrit sans arrière-pensée péjorative puisqu'il ne traduit ici ni défaillances de la gestion, ni imprévisions condamnables.

C'est l'utilité publique qui a précisé la contexture des réseaux à parcourir, le nombre d'escales à desservir, la cadence des départs à effectuer, les caractéristiques des navires à employer, etc. C'est précisément parce qu'aucune Compagnie ne trouvait son profit dans une telle entreprise que l'Etat, obligé de suppléer à l'insuffisance des initiatives privées, lia à lui les Messageries Maritimes par une série de contrats.

Mais à mesure que cette Compagnie obtenait de l'Etat des appuis financiers dont l'importance grandissait avec les difficultés de sa tâche, elle était attirée, si l'on peut dire, dans sa sphère d'influence, était intégrée dans cet agence-

ment de services interdépendants qui sont l'armature d'un pays, et s'est vu imposer la poursuite de buts et la satisfaction d'intérêts complètement étrangers à ceux de toute entreprise commerciale. Nous avons signalé des charges qu'elle doit assumer au lieu et place d'autres organismes publics ; nous avons remarqué, même, que la notion de service public qui est appliquée à la Compagnie dévia vers la notion de service social.

De ces conséquences extrêmes auxquelles conduit une analyse juridique du grand principe du Droit administratif, une étude des principaux éléments financiers du budget de la Compagnie et de leurs variations nous a fourni une illustration irréfutable.

Des recettes faibles, pour peu qu'on les confronte avec l'étendue des itinéraires parcourus, voire avec le nombre de passagers ou le poids des marchandises transportées ; de grosses dépenses difficilement compressibles, dues à la longueur des parours, à la multiplicité des escales, aux frais d'équipage, à l'entretien d'un matériel coûteux ; des charges considérables occasionnées par l'amortissement d'une flotte que les conditions de construction rendent encore plus onéreuses : telles sont les principales conséquences de la notion de Service public que l'on peut chiffrer avec exactitude.

Toutes ces charges, d'ailleurs, qui placent la Compagnie des Messageries Maritimes dans un climat financier si défavorable, seraient parfaitement concevables s'il s'agissait d'une entreprise travaillant en deçà des barrières douanières de notre pays, et, certes, moins nuisibles. Les chemins de fer, par exemple, comme on l'a fait remarquer, peuvent bien mieux s'en accommoder : en effet, jouissant d'un quasi-monopole, sûrs de conserver leur clientèle, ils peu-

vent compenser par une simple élévation de leurs tarifs tel accroissement de leurs charges. Cette pratique est impossible pour les Compagnies de navigation : tantôt, en effet, les tarifs sont fixés par des accords de Conférence, donc immuables, tantôt ils sont dictés par l'attitude de la concurrence, et les élever serait perdre rapidement une clientèle conquise par des années d'efforts.

Ce sont là des vérités bien simples, et pourtant leur méconnaissance est cause, pour une bonne part, de la situation de nos armements subventionnés ou contractuels.

Nous avons, dans l'étude des Messageries Maritimes, distingué les intérêts commerciaux et les intérêts publics ; mais il ne sied point de les séparer. Sur le plan international, qui est celui de la navigation, la prospérité commerciale est infiniment précieuse : elle seule permet de garantir l'avenir en comblant l'insuffisance des résultats des années de crise par les réserves amassées lors de la prospérité. A cet égard, la conception de la Contractuelle, élaborée en 1920 comme une entreprise à déficit prévu et obligatoire, ne paraît point heureuse.

L'Etat s'est préoccupé trop peu des intérêts particuliers de l'entreprise en déterminant le ressort et le mode de son activité. Mais puisqu'il a marqué un tel souci de l'utilité qu'elle présente pour la collectivité et des services nationaux rendus en exploitant nos lignes impériales, nous mentionnerons rapidement la part active de la Contractuelle dans les trafics d'Orient et des au-delà de Suez.

CHAPITRE V

Résultats obtenus

Depuis 1922 jusqu'en 1929 le nombre des passagers transportés par les Messageries Maritimes a régulièrement progressé ; pendant la crise mondiale il a fléchi dans une proportion très inférieure à la diminution du trafic total. Nombre de passagers transportés de 1929 à 1938 :

(en milliers)

1929	1930	1931	1932	1933
140,7	133,7	132,7	121,1	110,5
1934	1935	1936	1937	1938
111,3	112,8	108,6	134,3	132,2

Ces résultats sont un succès, car, si la crise a réduit d'environ 35 % le nombre des passagers dans le monde, la réduction affectant les Messageries Maritimes n'a jamais dépassé 28 % ; la part de tonnage transporté donne lieu aux mêmes conclusions : de 663,1 mille tonnes, elle ne tomba qu'une seule fois au-dessous de 615 mille tonnes. Dès l'année suivante, en effet, en 1937, les marchandises transportées s'enflèrent à 632,6 mille tonnes et furent portées à 636,9 pour l'exercice 1938.

Sur la ligne d'Extrême-Orient, la Compagnie s'est assurée depuis longtemps une forte part du trafic des soies et a réussi à maintenir ses positions pendant la crise ; dès 1935, on note une augmentation des marchandises transportées sur cette ligne et l'année suivante nous apporte également un accroissement du nombre des passagers. La Contractuelle transporte également la plus forte part des automobiles de France à destination de l'Orient et de l'Extrême-Orient et draine plus de la moitié du trafic des thés de Chine. D'ailleurs, le cahier des charges lui prescrit d'effectuer annuellement 26 voyages sur cette ligne.

De même sur la ligne d'Egypte, où furent exécutés 52 voyages en 1937, la Compagnie participe dans une large mesure au transport à destination des filatures du Nord et de l'Est des cotons d'Egypte.

En ce qui concerne la ligne d'Indo-Chine, après une restriction des échanges due à la crise particulièrement grave qui sévissait en notre vieille colonie, les résultats obtenus par les Messageries Maritimes furent tout à fait satisfaisants et ses 12 voyages annuels sont depuis 1938 effectués par des navires en pleine charge et non à demi vides comme c'est encore le cas pour mains rivaux de la Compagnie.

Sur l'Océan Indien sont effectués 2 voyages mensuels ; on sait que, malgré la concurrence particulièrement âpre sur ce réseau, les Messageries assument la part la plus importante du trafic entre la grande île et la Métropole.

Si la ligne annexe vers l'Australie n'a jamais donné satisfaction depuis la crise lainière qui a privé la Contractuelle de tout son fret, le trafic sur les lignes annexes entre la Nouvelle Calédonie, l'Indo-Chine et les Nouvelles Hébrides laisse entrevoir une amélioration et le service interinsulaire, un moment interrompu, donne les résultats attendus.

Enfin, le service de Méditerranée Nord, avec prolongement sur la Mer Noire, institué en 1937 a obtenu des résultats qui ne furent point sans intérêt ; réorganisé en 1938, il paraît voué à un avenir meilleur.

Au surplus, l'augmentation des recettes de la Compagnie, qui se haussèrent de 252,9 millions en 1936 à 382,7 millions en 1937 et à 519 millions en 1938 sur l'ensemble de ses lignes, soit en deux années une augmentation de plus de 51 %, manifeste la participation des Services Contractuels à la reprise du trafic mondial et l'excellence de sa position.

Cet heureux regain d'activité ne fut point sans influence sur les finances de la Compagnie, et si l'on compare les chiffres d'exploitation des premiers résultats de l'exercice 1939 à ceux de 1938, on constate une amélioration générale de quelques 25 millions de francs.

On est donc en droit de dire que l'appui de plus en plus ferme que l'Etat prêta à la Compagnie au cours de ces dernières années se justifie par un important accroissement des services rendus.

Les services d'intérêt collectif confiés aux Messageries ont donc été assurés hautement et, pour peu qu'on envisage une période suffisamment large, dans les limites d'engagement des finances publiques prévues par le législateur.

DEUXIÈME PARTIE

La situation financière et commerciale de la Compagnie Générale Transatlantique

CHAPITRE I

L'établissement de ses comptes

Jusqu'à l'exercice 1932 la Compagnie Générale Transatlantique présentait à l'assemblée générale annuelle de ses actionnaires, en outre de son bilan, un compte d'exploitation qui porte au passif toutes les dépenses d'exploitation, les frais généraux d'administration, d'agences, les intérêts et amortissements des obligations et toutes les charges de capital, y compris la réserve pour changement de chaudières et grosses réparations, les assurances sur corps et une dotation spéciale de remplacement.

A l'actif, figurent toutes les recettes des lignes et les recettes accessoires d'exploitation, de transit, escomptes, intérêts sur placements et divers. Il est à remarquer que le produit des subventions que la Compagnie touchait pour l'exploitation de la ligne de New-York et des services sur l'Amérique Centrale et la Méditerranée sont englobées dans les recettes de ces lignes.

Le compte profits et pertes, enfin, est constitué par la différence des deux chapitres précédents.

Présentés ainsi, les résultats financiers de la Compagnie Générale Transatlantique avaient, à notre avis, l'inconvénient de ne point définir explicitement les sommes reçues à titre de subvention.

L'Etat, en prêtant son soutien extraordinaire à la Compagnie, l'amena à modifier sur deux points essentiels la présentation de ses comptes de résultats :

D'une part, la subvention fait l'objet d'un chapitre spécial du compte de profits et pertes, dont l'actif présente, en outre, les pertes des exercices antérieurs et les amortissements financiers pratiqués au cours de l'exercice.

Au passif figurent, pour la même valeur, les amortissements industriels portant sur le matériel naval, les immeubles et les installations effectuées à l'aide des amortissements financiers, et le report de l'insuffisance laissée par les exercices antérieurs, qui, conformément aux dispositions de l'article 3 de la Convention du 23 novembre 1933, s'ajoutera au solde du compte d'exploitation pour la détermination de la subvention, solde qui, bien entendu, est porté lui-même tantôt en recettes, tantôt en dépenses, selon qu'il traduit un excédent ou accuse une perte.

D'autre part, la Convention de 1933, dans son article 2, substitue au compte d'exploitation traditionnel un « compte spécial d'exploitation » destiné au calcul de la subvention et conçu ainsi :

« Seront portées :

- 1) En recettes, l'intégralité des recettes... à l'exception
 - a) de la subvention...
 - b) des produits de l'aliénation d'immeubles, de navires et de valeurs,

c) des sommes versées par les assureurs pour la perte ou le délaissement de navires.

2) En dépenses

a) toutes les dépenses effectives d'exploitation...

b) les primes d'assurances...

c) les sommes réellement déboursées pour les charges financières... ».

Ainsi présentés, les comptes annuels de la Compagnie ont été vivement critiqués, et leur obscurité fut mise à profit par maint pamphlétaire empressé de dénigrer l'effort de redressement de la Transatlantique.

Ils se prêtent, en effet, aux interprétations les plus erronées.

Le compte spécial d'exploitation, en excluant la subvention destinée à compenser les services de tous ordres rendus par la Compagnie à l'Etat, donne de l'exploitation une idée tout à fait péjorative. Un jugement fondé sur de telles données ferait fi des principes juridiques que nous avons exposés : comment pourrait-on dissocier la subvention des recettes proprement dites, puisque l'activité de la Compagnie est dominée par la notion de service public et qu'au sein de nos Compagnies de navigation exploitées avec un cahier des charges, l'intérêt privé et le bien public s'allient indissolublement ?

Le compte de profits et pertes soulève une autre critique : il ne permet point de dégager les résultats propres à chaque exercice — ce qui est essentiel à une bonne comptabilité — puisque l'arriéré des exercices antérieurs s'y mêle aux résultats de l'année.

Guidée par un souci de clarté et d'exactitude, la Société, en 1937, apporta un heureux complément à la présentation

de ses comptes annuels : elle introduisit, entre le compte spécial d'exploitation et le compte de Profits et pertes, un compte général d'exploitation qui, d'une part, englobe dans les recettes le montant de la subvention de l'Etat et, d'autre part, élimine le report des exercices antérieurs, faisant ainsi ressortir les résultats propres de l'exercice considéré.

Ainsi établis, les comptes annuels que la French Line présente à ses actionnaires lors de l'assemblée générale ordinaire nous fournissent les enseignements les plus précieux.

Avant de corroborer par des données financières les notions juridiques que nous avons exposées, un bref aperçu des années de crise s'impose.

CHAPITRE II

Les années de crise de la Compagnie (1930-1934)

Pendant cette période, l'évolution juridique de la French Line, dont les principaux aspects ont été relevés déjà, s'est poursuivie parallèlement au redressement de sa situation financière. Il est intéressant de marquer que la notion de service public a tantôt fait obstacle, tantôt aidé au redressement de la Compagnie.

A) *La transition.* L'exercice de 1929, bien qu'il nous apporte des résultats en régression sur ceux de l'exercice précédent — ce dont il faut chercher la cause dans une légère diminution du tonnage transporté par la Compagnie et dans une réduction des taux de fret pratiqués sur la plupart des routes du monde — présente un solde en bénéfice d'environ 18,5 millions.

Cet exercice, le dernier d'une période d'activité normale, peut être pris comme base de comparaison pour les résultats financiers de la Compagnie pendant la période considérée.

Voici comment évoluèrent les recettes des lignes de 1930 à 1934 :

1929	1930	1931	1932	1933
955	885,5	689,9	518,1	579,5
(en millions de francs)				

Ces totaux, d'une part, excluent les recettes accessoires de l'exploitation, les revenus du portefeuille et des immeubles, les colis postaux, transit et divers, qui n'ont point varié de façon sensible, du moins jusqu'en 1932 ; ils englobent, d'autre part, les sommes versées par l'Etat à la Compagnie à titre de subvention et qui, pour l'exercice 1931, se montent à 14,2 millions et pour l'exercice 1932 à 53,5 millions. L'exercice suivant bénéficia d'une subvention beaucoup plus importante qui fut fixée, conformément à la Convention de 1933, à son chiffre maximum de 150 millions.

Les causes principales de cet amenuisement successif des recettes sont trop connues et ont été trop clairement dégagées par les économistes contemporains pour que nous nous y arrêtions : restriction des échanges, diminution du nombre et de la qualité des passagers, baisse vertigineuse des taux de fret, puis des tarifs voyageurs, élévation des barrières douanières, restrictions des contingentements, en même temps que la concurrence étrangère, notamment allemande, se faisait plus âpre, enfin et surtout, dévalorisation du dollar de 40 % en avril 1933. Mais nous signalerons que les services postaux de la Compagnie ont accusé les plus fortes baisses. Si l'on confronte, par exemple, pour les années 1932 et 1933 les recettes des lignes contractuelles et des lignes libres, on remarque que celles-là ont baissé de 30 %, alors que l'inflexion des recettes du réseau libre atteint à peine 12 %.

Pendant cette même période, les dépenses d'exploitation ont évolué comme suit :

1929	1930	1931	1932
721,4	762,4	624,7	433,2

(en millions de francs)

pour tomber au-dessous de 400 millions l'année suivante. De 1930 à 1934, pareillement, les frais généraux d'administration et d'agences sont revenus de 94 millions à 63 millions.

Ces chiffres, s'ils font apparaître l'efficacité des efforts de la Direction dans son œuvre de redressement prennent un intérêt grandissant pour peu qu'on veuille bien les décomposer. En effectuant pour chaque ligne la différence entre les recettes commerciales et les dépenses, on remarque qu'entre les années 1930 et 1934 les bénéfices de la ligne de New-York ont baissé de 90 % ; ceux du réseau de l'Amérique Centrale ont disparu pour faire place à une perte — le solde du compte d'exploitation ayant baissé de 173 % — et qu'enfin, pour les autres lignes, la baisse n'atteint point 24 %.

On constate donc que devant la crise la tenue financière du réseau contractuel, du moins tel qu'il est défini dans la Convention du 23 novembre 1933, est infiniment moins bonne que celle du réseau libre. Il est indéniable qu'il faille en chercher la cause profonde dans les conventions, conclues entre l'Etat et la Compagnie, et dont la rigidité empêcha jusqu'en 1933 de réaliser toutes les réductions, modifications ou suppressions de services que les circonstances rendaient opportunes.

CHAPITRE III

L'apurement des comptes

Conjointement aux difficultés qu'offrait l'exploitation de son réseau contractuel, la Compagnie dut, dans la même période, faire face à des charges financières d'un niveau jusque-là inconnu. L'année 1929 marque un très gros effort de construction et de transformation. De nombreuses unités de la flotte, par suite de leur âge, menaçaient d'être surclassées par les bâtiments modernes et rapides de la marine marchande italienne ou du Norddeutscher Lloyd. Une incidence brutale d'échéances coïncida avec le fléchissement inattendu des recettes de la Compagnie.

Voici comment ont évolué les intérêts et amortissements de 1929 à 1933 :

1929	1930	1931	1932	1933
58,4	83,3	88,7	95,2	63,7
(en millions de francs)				

Par ailleurs, l'amortissement du matériel naval se trouve porté de 52,5 millions en 1929 à 97,7 millions en 1931. Ce même exercice accuse de grosses pertes dans diverses participations, notamment à la Société des Voyages et Hôtels Nord-Africains qui, après avoir créé au Maroc une organisation touristique remarquable, était durement éprouvée par la crise mondiale.

C'est ainsi que le solde en bénéfice du compte d'exploitation de 1929 fit place au déficit suivant :

1930	1931	1932	1933
30,4	368,9	194	45,7

(en millions de francs)

Remarquons que le chiffre donné pour 1931 comporte plus de 126 millions qui ne correspondent point à des dépenses effectives, ce qui limite le déficit réel de cette année à 243 millions.

En présence de cette situation qui risquait d'obliger la première Compagnie d'armement française à déposer son bilan, l'Etat, obéissant au souci d'assurer la continuité d'un véritable service public, accorda de nombreuses facilités à la Compagnie.

Dès le second semestre de 1930, le Trésor public céda 274 millions de devises à la Transatlantique, qui permirent de convertir les emprunts britannique et canadien, opération qui procura à la Compagnie une économie annuelle de quelques 5 millions de francs.

Le détail de toutes les mesures gouvernementales — tels le décret du 21 juillet 1931 et la loi du 3 mars 1932 — qui maintinrent la Compagnie à flot durant ses années de crise n'entre point dans le cadre de cette étude ; mais il sied de retenir que c'est grâce aux avances de l'Etat, à des emprunts à long terme auprès d'organismes étatiques tels que le Crédit maritime et la Caisse des dépôts et consignations, à des délais de paiements obtenus des divers créanciers (moratoire des amortissements normaux consenti jusqu'en 1938), à une révision opportune de la Convention des

Antilles de 1927, que la Compagnie fut en mesure de faire honneur à ses engagements, et de réaliser son assainissement financier avant la fin de l'année 1933.

La Convention du 23 novembre clôt une phase transitoire de l'histoire de la Compagnie. Après une période de réorganisation complexe, l'ère de stabilité qu'elle inaugure habilite l'économiste à comparer avec justesse les exercices suivants entre eux, à suivre les variations de leurs divers éléments et à retenir de nouveaux enseignements.

CHAPITRE IV

La renaissance de la Compagnie Générale Transatlantique et l'évolution des divers postes d'exploitation de 1934 à 1938

La Convention du 28 novembre 1933 et le cahier des charges annexe, en modifiant la contexture des services maritimes assurés par la Transatlantique, crée une situation toute nouvelle et rend oiseuses les dissertations basées sur un parallèle des résultats financiers d'avant 1929 et d'après 1934. Trop d'éléments économiques ont varié entre ces dates. Mais il est indéniable qu'à la veille de la guerre de septembre 1939 notre première Compagnie de navigation jouissait d'une prospérité analogue à celle d'avant la crise mondiale.

Nous allons examiner les données financières de son redressement, en suivant, selon la méthode que nous nous sommes déjà imposée pour l'étude des finances des Messageries Maritimes, les variations des principaux éléments de son budget.

a) Le grossissement des recettes de la Compagnie

L'examen des recettes totales de la Transatlantique fait apparaître une hausse d'abord lente puis précipitée :

1933	1934	1935	1936	1937	1938
<u>383,7</u>	<u>433,7</u>	<u>470,7</u>	<u>527,4</u>	<u>937,5</u>	<u>1.220</u>
(en millions de francs)					

Les recettes de l'exercice 1934, pour la première fois depuis six années, marquent sur celles de l'exercice précédent une augmentation qui doit être imputée à une sensible reprise du trafic des marchandises sur la ligne de New-York, à l'essor de la ligne bananière sur la Martinique et la Guadeloupe, à une amélioration du mouvement touristique vers le Maroc et au succès obtenu par les croisières de la Compagnie. Mais il faut remarquer que les seules lignes contractuelles sont, pour cet exercice encore, en régression. L'année suivante, on relève un accroissement de près de 27 % des passages sur l'Atlantique Nord, résultat obtenu par une part grâce à l'entrée en service de Normandie et à ses neuf premiers voyages. Il convient également de mentionner le développement considérable des services bananiers dont les recettes ont dépassé 30 millions contre 4 en 1933, et les effets de la généralisation des croisières de tourisme qui attirèrent à la Compagnie plus de 7.500 passagers. Dans un autre ordre d'idées, le gonflement de 37 millions qui intéresse les recettes globales de cet exercice s'est effectué en dépit d'une réduction de 7 millions 5 de la subvention accordée par l'Etat.

L'année 1936 marque la reprise, si longtemps attendue, de l'activité économique mondiale. La hausse du prix des matières premières, l'ascendance des frets et la diminution de 40 % du tonnage désarmé, la valorisation des devises anglo-saxonnes par rapport à notre franc, eussent permis un redressement complet de la situation financière de la Com-

pagnie, si les mesures sociales du second semestre de 1936, conjuguées à l'élévation de nos prix intérieurs, n'eussent neutralisé parfois tels éléments de succès.

L'année 1937 révèle un véritable « boom » des recettes de la Compagnie : en effet l'activité grandissante des échanges internationaux, l'accentuation de la hausse des frets, dont l'indice par rapport à 1929 était de 131, se sont joints alors aux dévaluations successives de notre devise, occasionnant un relèvement en francs des tarifs perçus en dollars.

Poursuivant leur accroissement en 1938 et 1939, les recettes de la Compagnie Générale Transatlantique laissaient entrevoir comme proche la liquidation définitive et totale des arriérés de crise.

b) Les dépenses d'exploitation.

Si les recettes de la Compagnie ont été en hausse progressive depuis 1933, les dépenses d'exploitation n'ont cessé de subir, en contre-partie, des relèvements difficiles à endiguer.

Telle est, en effet, l'évolution des dépenses d'exploitation, y compris les frais généraux d'administration et les dépenses réelles de refonte et de grosses réparations :

1933	1934	1935	1936	1937	1938
489,6	513,3	529,2	603,9	982,5	1.191

(en millions de francs)

Si aucun enseignement n'est à tirer de l'accroissement des dépenses de 1933 à 1934, il faut imputer les 16 millions de hausse de l'année suivante aux frais d'inauguration et

d'exploitation du paquebot « Normandie ». En 1936, l'Etat, en vertu des dispositions de la loi du 26 août 1936, ayant pris à sa charge les dépenses nouvelles occasionnées par les lois sociales du mois de juin, l'augmentation des dépenses d'exploitation au sens strict a été inférieure de plus de 14 millions à l'augmentation des recettes.

La hausse des prix intérieurs qui suivit les dévaluations de 1936 provoqua l'accroissement de près de 379 millions de francs des dépenses de l'année 1937 ; nous avons déjà, à l'occasion des finances de la Compagnie des Messageries Maritimes, relevé les effets de l'incidence tant des mesures sociales que des dévaluations successives du franc : effets antagonistes, dont la résultante s'orienta dans un sens défavorable même pour certaines entreprises d'exportation.

L'évolution des dépenses d'exploitation de cette période ne nous présente donc point une progression des dépenses d'exploitation nettement inférieure à celle des recettes : cette circonstance est due assurément à maint facteur d'ordre général absolument indépendant de la Direction de la Compagnie, mais aussi à l'organisation interne et aux caractères de service public de la Société, qui rendent difficile une compression que l'on serait en droit d'attendre d'une entreprise libre. Mais par ailleurs, et grâce à l'unité de vues de l'Etat, des Dirigeants de la Compagnie et de ses créanciers, d'autres éléments importants du budget de la Transatlantique ont évolué plus opportunément.

c) *Les charges financières.*

Elles ont progressé sans toutefois peser d'un trop lourd poids dans le budget de la Transatlantique.

Voici, de l'exercice 1933 à 1938, l'évolution du poste :
Charges financières, comprenant l'amortissement et l'intérêt des créances et obligations :

1933	1934	1935	1936	1937	1938
<u>63,7</u>	<u>62,3</u>	<u>60,6</u>	<u>72,7</u>	<u>81,4</u>	<u>122,5</u>

(en millions de francs)

L'exercice 1934 nous présente des charges financières quelque peu allégées parce que la Compagnie, en accord avec l'assemblée des obligataires du 14 septembre 1933, a usé de la faculté de différer pendant 5 ans l'amortissement des obligations 4,5 % émises à concurrence de 33 millions 6. C'est encore à ce fait qu'il faut attribuer le niveau de 60 millions, 6 atteint en 1935. A l'inverse, l'année suivante, l'accroissement d'environ 12 millions des charges financières traduit une augmentation des remboursements effectués qui, affectés à l'amortissement de la flotte, diminue d'autant l'insuffisance de ce dernier.

L'accroissement qui apparaît en 1937 doit être imputé encore, pour une part, au règlement d'amortissements industriels plus élevés et, surtout, à des remboursements anticipés sur la créance du Trésor français.

Ainsi, c'est grâce au consentement de ses créanciers et de l'Etat que la progression des charges financières de la Transatlantique a pu être contenue dans de justes limites : nul doute qu'une entreprise de moindre importance sociale et dénuée du caractère de service public eût difficilement obtenu de pareilles possibilités.

d) *Les primes d'assurance.*

Les primes versées soit à des tiers assureurs, soit au fonds d'assurance, soit à l'Etat, ont, pendant cette période, constitué pour la Compagnie une charge relativement stable (en légère baisse jusqu'en 1936, puis en faible gonflement) et leurs taux ont pu être maintenus jusqu'à la fin de l'exercice 1937 ; ils s'élevaient alors à 247 millions de francs.

e) *L'évolution du compte profits et pertes de 1933 à 1938.*

En somme, et du fait de l'évolution des divers éléments qui viennent d'être examinés, voici comment se présente l'état financier de la Compagnie dans les années qui suivirent sa réorganisation :

1933	1934	1935	1936	1937	1938
<u>—45,7</u>	<u>—16,1</u>	<u>+0,57</u>	<u>—9,2</u>	<u>+1,3</u>	<u>+55,7</u>

(en millions de francs)

Dès 1935, l'équilibre du compte d'exploitation de la Compagnie était rétabli et, à l'issue du premier semestre de l'année 1936, l'excédent du compte d'exploitation approchait de 25 millions de francs.

Dès l'année suivante, l'abondance des recettes dues surtout aux lignes contractuelles, permettait d'envisager pour la Compagnie la seconde phase de son redressement : la reprise des amortissements normaux de sa flotte.

f) *L'amortissement de la flotte.*

La valeur du matériel naval pose, nous l'avons vu, pour toute Société d'armement, un redoutable problème : comment amortir en une vingtaine d'années des navires de construction nécessairement onéreuse, tant du fait des caractéristiques qui leur sont imposées par les cahiers des charges que des conditions coûteuses pratiquées par les chantiers français ?

Après la Convention du 23 novembre 1933, l'insuffisance de l'amortissement financier annuel et normal avait été masquée par un abattement de 15 % effectué sur le matériel naval.

Cette « provision d'amortissement » se trouvait épuisée au cours de l'exercice 1935 et la Société ne jouissait point de disponibilités suffisantes pour assurer dans sa totalité l'amortissement de sa flotte : il fut inséré à l'actif du bilan annuel le poste « amortissements différés sur le matériel naval ». Au 31 décembre 1935, ce poste ressortissait à 36 millions, 9, l'année suivante à 92 millions, 7 et pour l'exercice 1937 à 142 millions, 3. Ces insuffisances représentent des pertes qui devront être amorties sitôt que la situation financière de la Compagnie le permettra.

Le régime financier du paquebot Normandie, commandé à la fin de l'année 1930 pour satisfaire aux obligations de son contrat, est un nouvel exemple du soutien que prête l'Etat aux entreprises à caractère de Service public. En effet, l'avenant du 7 mars 1934, approuvé par la loi du 27 septembre 1935, a permis d'inscrire à l'actif du compte annuel de profits et pertes le remboursement par le Trésor public des charges financières afférant à « Normandie ». L'économie résultant pour la French Line de cette dispo-

sition est en 1935 de 61 millions, 5 et, en 1936 et 1937, de près de 92 millions.

Il est donc indispensable d'avoir présent à l'esprit le caractère des services assurés par la Compagnie si l'on veut avoir une vue complète des causes profondes de son évolution. Cause d'une part de ses difficultés lors de la crise mondiale, explication de son redressement : la notion de Service public a joué pour la Compagnie d'abord comme une entrave, puis comme un support.

Dès la fin du premier semestre de 1936, le parachèvement de l'œuvre entreprise par la nouvelle Direction avait été possible. L'incidence d'une pégioration malencontreuse l'ajourna ; mais grâce aux accroissements successifs des gains de la Société, les années 1929-1933 appartiendront bientôt à un passé révolu et démuní de toute répercussion sur l'avenir de notre première entreprise d'armement.

CHAPITRE V

Conception économique de la Compagnie Générale Transatlantique

De l'examen financier précédent se dégagent diverses idées générales que nous allons mettre en lumière.

a) Lignes libres de la Compagnie et lignes contractuelles.

Nous avons remarqué qu'il n'existe point, pour la Compagnie Générale Transatlantique, de budget distinct pour ses lignes contractuelles et pour son réseau libre : cette situation a paru anormale, et un critique a remarqué que c'était la première fois que l'Etat favorisait ouvertement une entreprise libre. La situation, à vrai dire, est plus nette ; et, pratiquement, la subvention ne peut être affectée qu'en échange des services définis par le cahier des charges : elle ne peut en aucun cas servir à mettre une exploitation connexe dans une situation telle que le jeu de la libre concurrence se trouve faussé. Mais une autre raison plaide en faveur du maintien des lignes libres : elles introduisent dans l'ensemble des résultats financiers de la Compagnie un élément de stabilité. Dans les années de crise, grâce à l'adaptation à la conjoncture économique dont elles sont susceptibles, on les voit en meilleure posture que les lignes contractuelles ; elles sont également plus sensibles aux

premiers indices de reprise économique, mais plus tard ne sauraient en bénéficier aussi largement.

b) *Les variations monétaires.*

La prospérité d'une ligne telle que celle de New-York, où les tarifs sont calculés en dollars, est directement fonction de la valeur de la devise américaine. Que celle-ci vienne à baisser, ou que le franc se valorise, et une insuffisance brutale des recettes affecte tout son budget. A cet égard, il convient de remarquer que les recettes des lignes contractuelles établies en monnaies étrangères s'accroissent lorsque notre monnaie fléchit, bien plus rapidement que les recettes des lignes libres qui ne bénéficient des dévaluations du franc qu'à un moindre degré. C'est la rançon de l'exploitation de nos réseaux coloniaux que de voir, en période de baisse de notre devise, les recettes ne croître que lentement, alors qu'un accroissement égal au coefficient de réduction du franc produit un véritable « boom » des recettes des grandes lignes internationales.

c) *Caractère de la subvention allouée à la Compagnie.*

L'aide financière accordée par l'Etat à la Compagnie Générale Transatlantique trouve son fondement dans la nécessité d'assurer la marche continue et sans heurts d'une entreprise qui est un véritable service public. Pour compléter son rôle, il faut que la French Line soit capable de résister à la concurrence.

La concurrence.

Plus vive dans l'Atlantique Nord que sur tout autre réseau international, la concurrence ne peut être soutenue que par une égalisation artificielle des conditions de l'exploitation. Or, il existe deux principaux facteurs, de différenciation. D'une part, tout armement étranger bénéficie d'un appui financier de son gouvernement, du moins pour toutes les lignes dont l'exploitation intéresse le prestige de l'économie nationale. En Allemagne, pour ne citer que des mesures générales, en mai 1933, une subvention fixée à 20 millions de marks par semestre fut donnée à l'ensemble des Sociétés de navigation ; en Italie, l'Etat supporte 2,5 % sur le taux de 6,5 % des prêts que l'Institut de Crédit maritime consent aux Compagnies. Aux Etats-Unis, fonctionne également un système de prêts et, depuis le 29 juin 1936, de primes. Même politique en Grande-Bretagne, où le gouvernement consent des avances à faible intérêt ou bien à intérêt normal ; mais en précisant, dans ce dernier cas, que les intérêts ne seront dûs qu'en cas de distribution de dividendes par la Compagnie.

Il est évident que, de telles mesures (et nous passons sous silence d'autres facilités de construction, de modernisation des unités et de primes à leur démolition) favorisant les armements bénéficiaires, le régime de la libre concurrence qui affecte nos armements, dont l'activité se déroule en dehors des barrières douanières, se trouve déjoué. Sans un appui équivalent à l'aide que reçoivent les entreprises rivales, nos Compagnies se trouveraient rapidement hors du combat économique qui se livre sans répit sur les grandes routes de la mer.

Mais une inégalité non moins dangereuse pour la prospérité durable de nos armements résulte de la différence parfois profonde en France et à l'étranger des prix de revient : la cherté de notre construction navale qui pratique des prix plus élevés de 25 % (aux dires d'une enquête de représentants de l'Etat et des chantiers, faite en 1929) par rapport aux prix britanniques et hollandais, le standard of living des équipages et d'une façon plus générale de notre main-d'œuvre, le niveau de nos prix intérieurs, les charges fiscales sont autant d'éléments qui finiraient par placer dans une situation critique les Compagnies qui exploitent nos lignes impériales, s'ils n'étaient dans une certaine mesure compensés.

Mais le paiement de la subvention annuelle qui habilite la « French Line » à tenir le rang de ses puissants rivaux étrangers, trouve, dans un ordre d'idées moins général, une autre justification plus souvent mise en lumière : la subvention envisagée comme une rémunération des services limitativement rendus par la Compagnie à l'Etat et précisés dans le cahier des charges. Leur détail est déjà connu et nous n'y insisterons plus. Mais il nous plaît de remarquer que toute explication de la subvention par des éléments isolés n'est point complète : l'appui de l'Etat a son fondement dans la notion de service public, qui, nous l'avons montré, détourne l'entreprise de ses buts strictement commerciaux et l'intègre dans l'agencement général de la nation.

En comparant les rapports financiers de l'Etat avec la « French Line » dans une période d'euphorie financière et dans un stade de crise, on est frappé des efforts qu'a faits l'Etat pour permettre à l'entreprise de vivre malgré la pénurie de ses finances. Qu'une ère de pléthore s'annonce, et l'Etat manifesterait une parcimonie telle que son aide

pécuniaire s'amenuisera parfois jusqu'à ne plus couvrir les dépenses occasionnées pour la Compagnie par le seul transport postal gratuit.

Il apparaît donc que l'Etat est intéressé davantage par la bonne marche de la Compagnie que par son rendement commercial, en d'autres termes, que l'entreprise est pour lui un service public. Puisque l'exécution des services de la Transatlantique est de cette importance, notre étude implique une vue d'ensemble des résultats d'intérêt général obtenus par la Compagnie dans l'exploitation de ses divers réseaux.

CHAPITRE VI

Les résultats obtenus par la « French Line » depuis la Convention de 1933

1) Sur la ligne de New-York.

La participation de la Compagnie Générale Transatlantique dans le trafic entre l'Ancien et le Nouveau Monde est un véritable « baromètre » de la prospérité de la Compagnie ; c'est sur cette ligne, en effet, que de tous temps se sont exacerbées les plus vives concurrences ; ce sont les recettes qu'elle procure dont dépend l'armature financière de la « French Line ».

Tombé de 82,5 mille en 1930 à 42,7 mille en 1933, le trafic passagers de la Transatlantique n'a depuis cette date cessé de s'améliorer.

Après une légère hésitation en 1934, due à la diminution du mouvement passagers général sur cette ligne, et pour la première fois depuis 1932, on relève une augmentation de 11,5 mille dans le nombre des passagers transportés sous notre pavillon, due, pour une bonne part du moins, à l'entrée en service du paquebot « Normandie ». L'année suivante, c'est 65,3 mille passagers que transporte la French Line, et en 1937, 84,8 mille.

Ces chiffres ont plus de sens encore si l'on note que, parallèlement aux avances successives du nombre de passagers transportés, la participation de la Transatlantique dans

le mouvement global des passagers de la ligne n'a cessé de s'élever, et que la part de notre Compagnie dans le trafic de luxe (le plus rémunérateur) avec 18 % est infiniment plus forte que celle des plus grands armements rivaux.

L'évolution du trafic des marchandises transportées sous notre pavillon n'est pas moins remarquable : en 1933, 88,7 mille tonnes ; l'année suivante, près de 100 mille tonnes ; en 1935, on enregistre une légère baisse due à une restriction du trafic occasionnée par la plus grande sévérité des contingentements, mais, dès l'année suivante, et grâce aux accords franco-américains du 6 mai 1936, le poids des marchandises chargées par la Transatlantique dépassa 108 mille tonnes et ne diminua pas sensiblement l'année suivante, malgré la multiplication des grèves dans les docks de l'Atlantique Nord.

Ainsi, en dépit de la concurrence très vive des paquebots étrangers (Queen Mary, Empress of Britain, Europa, Rex et Conte di Savoia, Manhattan et Washington, pour les passagers, et, pour les marchandises, les U. S. Lines, la Free Line, la Bernstein Line, etc.), le nombre des voyageurs embarqués à bord de la Transatlantique a sur la ligne de New-York, augmenté, de 1933 à 1938, d'environ 50 % et le poids des marchandises transportées sous notre pavillon, d'environ 20 %.

2) *Sur les lignes des Antilles, du Mexique et du Pacifique.*

De 1930 à 1934, le nombre des passagers a fléchi de 35,5 mille à 25,8 mille ; mais l'exercice suivant, s'il nous révèle une augmentation des passages seulement sur le réseau de Cuba et du Mexique, de 25 % environ, nous apporte

une amélioration intéressante des frets, du moins pour la ligne du Pacifique-Sud, où le tonnage transporté par la Compagnie a cru de 124,7 mille tonnes à 151 mille tonnes et pour la ligne bananière, de 46 mille tonnes de bananes en 1935 contre 29 mille l'année précédente.

Le service de paquebots sur les Antilles ayant été réorganisé, les résultats de l'année suivante s'avèrent excellents: de 15,5 mille, le nombre de passagers transportés en 1936 a passé à 22,2 mille, soit une augmentation de 43 %. Quant à la ligne Cuba-Mexique, elle a également amélioré son trafic passagers qui se trouve porté à 3,8 mille.

Le développement des lignes de charge des Antilles et du Pacifique Nord et Sud se poursuit en 1936, bien que l'on enregistre une défaillance du service bananier, évidemment due à l'activité de la concurrence.

En l'année 1937, se manifeste une nouvelle avance du trafic passagers vers les Antilles qui passe de 22,2, mille à 25 mille, tandis que la ligne postale Cuba-Mexique paraît compromise par la guerre civile en Espagne.

Les résultats les plus décisifs concernent les lignes de charge des Antilles, du Pacifique, du Mexique et surtout la ligne bananière qui eut à faire face au transport de 91 mille tonnes de bananes.

3) *Les lignes d'Algérie, Tunisie et Maroc.*

Un essor non moindre affecte les transports effectués par la Transatlantique entre Bordeaux et l'Afrique du Nord. La reprise a débuté sur la ligne du Maroc où le nombre de passagers a passé de 20 mille en 1933 à 23,7 mille en 1934. L'année suivante, en dépit de la mise en service de « Ville d'Alger », témoigne surtout d'un sensible accroissement du

tonnage des marchandises transportées qui a progressé de 35 mille tonnes à 38,8 mille tonnes.

En 1936, après le lancement de « Ville d'Oran », la Compagnie transporta 23 mille passagers et 36 mille tonnes de marchandises de plus qu'en 1935, et, l'année suivante, grâce à un effort enfin couronné de succès, la Transatlantique embarqua 361,6 mille voyageurs contre 242,7 mille en 1936 et 340 mille tonnes de marchandises contre 329 mille l'année précédente.

Un tel succès prouve la vitalité de la Compagnie Générale Transatlantique et fait prévoir qu'un jour prochain, la Compagnie, ayant définitivement surmonté le reliquat de ses embarras financiers de crise, pourra se passer de la tutelle de l'Etat. De toute façon, elle a répondu, tant par les redressement de ses finances que par l'ampleur progressive de ses transports, aux espérances qui légitimèrent le soutien financier extraordinaire qui lui fut accordé de 1931 à 1933.

CONCLUSIONS

Pour éclairer la réalité si complexe des Compagnies de navigation subventionnées ou contractuelles, nous avons mis en œuvre un principe essentiel du Droit administratif. Au cours de leur histoire, la notion de service public a fait tache d'huile dans leur vie sociale. Primitivement, elle fut appliquée avec prudence : on n'imposa aux armements qui exploitaient nos lignes impériales que des sujétions qui dérivèrent immédiatement des « lois de continuité et de changement » pollicitées par elles.

Le second aspect de la notion de service public ne tarda point à envelopper les Compagnies qui obtenaient de l'Etat l'appui nécessaire à l'accomplissement de leur mission : les Messageries Maritimes et la Transatlantique furent de plus en plus intégrées dans l'ordonnancement général de notre pays. On leur demanda d'accomplir des offices dénués de liens véritables avec le but commercial qu'elle poursuivaient et analogues à ceux qu'assument les services publics. De même, on appliqua des statuts voisins de ceux des fonctionnaires à leur personnel.

Cette confusion, toujours plus radicale des services maritimes concédés et des services publics est, certes, fort dangereuse : l'analyse des finances des Messageries Maritimes ou de la French Line l'illustre abondamment. Dans le domaine maritime, les conséquences financières de la notion de service public seraient, du point de vue commercial, désastreuses si on les poussait à l'extrême. Puisse l'Etat ne point s'engager dans une telle voie, et appliquer

différemment les principes administratifs aux entreprises internationales et aux industries internes. Pour celles-là, en effet, toute charge nouvelle s'inscrit au passif comptable, et l'on ne peut la compenser par un relèvement artificiel des recettes. (A ce propos, on pourrait croire que la dévaluation du franc constitue pour nos armements, puisqu'ils exploitent sur un plan international, une aide équivalente à celle que les barrières douanières apportent à nos entreprises à marché national. De fait, pour certains services dont les tarifs sont cotés en dollars ou en livres, et dont la ligne de New-York est un exemple frappant, les dévaluations de notre devise ont été un facteur de prospérité ; mais pour les services coloniaux, l'accroissement des recettes fut assez lent ; et, parce qu'il était fondé sur la hausse des prix intérieurs, il n'engendra finalement aucune amélioration des résultats financiers).

Que les cahiers des charges assujettissent les Sociétés concessionnaires à une exploitation régulière de telle ligne déficitaire, qu'ils estiment utile à la collectivité telle escale non « payante », qu'ils définissent les caractéristiques des navires en fonction des nécessités de la concurrence, rien de plus normal. Mais était-il besoin de sanctionner par des pénalités aussi sévères les irrégularités d'horaires, les déroutements qui ne peuvent manquer de se produire sur les routes de la mer ? Un statut du personnel navigant, d'une largesse inconnue des autres pays du monde, était-il indispensable ? Et surtout l'accomplissement gratuit ou du moins à tarif réduit de tant de bons offices, tels que le transport du courrier et les transports sur réquisition, est-il vraiment commandé par des intérêts supérieurs ? L'Etat ne pourrait-il compenser l'écart des prix de la construction en France et à l'étranger, puisqu'il est légitime, certes,

d'engager nos armements à recourir à nos chantiers ? Ne pourrait-il pareillement rembourser à une Compagnie le manque à gagner qu'elle éprouve lorsqu'elle vend des unités à démolir sur notre marché moins bien achalandé que le marché italien par exemple ?

En refusant de tels avantages, assurément légers et équitables, l'Etat fait trébucher les finances des Compagnies à lui liées, sans s'en rendre compte, et sa négligence finit par lui coûter des sommes infiniment plus importantes que celles qui auraient été nécessaires à un règlement comptant.

Une politique libérale se bornant aux chapitres sus indiqués, aurait déjà le mérite d'éclaircir le budget de nos Sociétés subventionnées ou contractuelles ; éventuellement, et bien que la cause du déficit subsistât, elle pourrait permettre un partage des responsabilités.

Plus simplement, elle permettrait à nos armements de vivre sur le même plan que leurs rivaux pour lesquels n'existent point de sujétions analogues à celles que nous venons d'incriminer.

Et pourtant, notre marine marchande, si l'on désire qu'elle demeure digne de notre pays, mériterait de la part des Pouvoirs Publics une attention toute particulière.

A l'issue de la Grande Guerre, il fallut la reconstituer au prix d'un gros effort financier, et reconquérir une clientèle et des marchés perdus. Après avoir fait face, une première fois en 1924, à une conjoncture dépressionnaire, alors que son redressement paraissait accompli, la crise mondiale de 1929 la remettait aux prises avec l'adversité. Une épreuve nouvelle l'attendait au sortir de cette tempête, alors que ses avaries étaient à peine réparées : la guerre de Septembre 1939. Une bonne part de la flotte des Messageries et de la Transatlantique fut réquisitionnée et effectua d'in-

cessants transports d'hommes et de matériel entre les fronts alliés, sous la haute Direction du Département de la Marine Marchande. Plusieurs unités furent transformées en croiseurs auxiliaires et secondèrent efficacement la marine militaire. Les lignes qui furent maintenues ont été en de pareilles circonstances, d'une exploitation infiniment plus pénible et onéreuse (1).

Les faits de guerre, l'état d'usure ou de vétusté d'un grand nombre de navires nécessiteront d'importantes mises en chantier. L'idée d'un crédit maritime à taux d'intérêt réduit sera-t-elle reprise ?

L'Etat fera-t-il construire à son compte des navires qu'il louera aux Compagnies, comme il le fit en 1928 pour les paquebots de la série « Gouverneurs Généraux » et ultérieurement pour « Ville d'Oran » exploité en pool, et pour les paquebots « Cynos », « Ile de Beauté » et « Sampiero Corso » affrétés à la Compagnie Fraissinet ?

Quoiqu'il en soit, deux problèmes voisins d'ores et déjà se posent. L'un concerne les « Services Contractuels » : en raison de la dépréciation de notre monnaie, les amortisse-

(1) Enfin le blocus continental effectué par la Grande-Bretagne après l'armistice franco-allemand du 25 juin 1940 a rendu si difficile l'activité de nos Compagnies de Navigation, que l'Etat a été obligé de se substituer aux concessionnaires primitifs pour assurer la satisfaction des besoins de notre pays, seule politique qui, dans les circonstances actuelles, permette à notre marine marchande de jouer le rôle de tout premier plan qui lui incombe dans le redressement de la France.

S'il n'est pas encore possible de mesurer dans leur envergure et dans leur portée les conséquences économiques du conflit qui oppose les états totalitaires aux démocraties, il est de fait que, lors de la détente internationale qu'appellent nos vœux, la situation de nos armements sera voisine de celle de 1919 et qu'il faudra faire face à des problèmes analogues et peut-être plus graves encore.

ments anciens se trouvent insuffisants pour pourvoir au renouvellement du matériel ; comment seront-ils complétés ? L'autre intéresse la Compagnie Générale Transatlantique : si l'équilibre du compte d'exploitation est maintenant de nouveau obtenu, le bilan de la Société présente un fort arriéré d'amortissements différés d'année en année. Comment couvrir ce retard et réaliser la seconde et dernière étape du redressement de la Compagnie ?

Ces problèmes ne pourront être résolus d'une manière satisfaisante que si l'Etat, pour comprendre la position réelle des Compagnies subventionnées ou contractuelles, adopte le point de vue objectif que nous avons exposé.

L'insuffisance relevée au compte de profits et pertes des Sociétés à lui liées est une conséquence naturelle du caractère spécial de leur activité. La notion de service public entraîne pour les concessionnaires des dépenses dont ils ne portent point la responsabilité, et qui pourront être amenues lorsque le grand principe de Droit administratif sera adapté avec plus de circonspection aux transports maritimes.

En faisant allusion à certaines opérations injustifiables du point de vue commercial, un critique de la gestion des Messageries Maritimes a prononcé le mot de « coulage » ; en réalité, il n'y eut de « coulage » que celui qui leur fut imposé. Il est équitable que l'Etat répare le préjudice issu de la prise en charge des intérêts de la collectivité.

Au reste, dans l'ensemble du budget, les sommes absorbées chaque année par nos armements subventionnés ou contractuels sont relativement modestes ; elles apparaissent plus encore comme telles si l'on ose envisager la rémunération qu'exigerait une marine étrangère pour l'accomplissement d'offices semblables : lorsqu'il fallut recourir à

l'étranger, au moment de la crise de la French Line, le prix du seul transport du courrier vers New-York dépassa la totalité de la subvention versée à la Compagnie par le Trésor public (et nous n'insistons point sur l'effet désastreux qu'exerce une telle pratique sur la balance commerciale de notre pays).

Mais la fonction sociale de nos armements concessionnaires ne doit point, quelque importante qu'elle puisse être, porter ombrage à leurs intérêts particuliers. Nous avons constamment distingué en cette étude l'intérêt commercial et l'intérêt public : on ne saurait les séparer. La prospérité de notre marine marchande dépend de l'application judicieuse de principes juridiques traditionnels : que l'Etat respecte la personnalité des entreprises à lui liées. Il serait dangereux qu'il substituât son autorité à l'expérience d'administrateurs qui ont tenu nos armements dans le bon cap, malgré l'adversité des temps : les questions maritimes nécessitent une éducation qui ne s'acquiert point sur les tribunes. Vis-à-vis de la gestion de notre marine, la tâche gouvernementale comporte des contrôles bien plus que des actes : à mesure que les Compagnies de navigation seront plus étatisées, elles seront moins capables de résister à des pressions qui risquent d'empirer leur situation financière sans être d'une utilité véritable pour la collectivité. L'intérêt bien compris de l'Etat exige que la politique soit exclue de leur vie commerciale.

Un vœu encore : que les Pouvoirs Publics, lors du débat de conventions postales ultérieures, s'efforcent de voir dans les Sociétés contractantes non plus des adversaires auxquels il faut arracher telle clause avantageuse ; mais de vieilles collaboratrices qui n'ont cessé de lui apporter un concours inextinguible depuis près d'un siècle.

Il est vrai que l'Etat a rendu de grands services aux Compagnies de navigation qui assument nos liaisons impériales, mais ces Compagnies en ont rendu de plus grands à l'Etat.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

G. ROUSSY

Vu le Doyen :

G. RIPERT

Vu le Président de Thèse :

Jean LESCURE

BIBLIOGRAPHIE

- René THÉRY. — *Les Services Contractuels des Messageries Maritimes devant la crise mondiale.* (Paris, 1936).
- René THÉRY. — *L'effort de redressement de la Compagnie Générale Transatlantique.* (Paris, 1935).
- André SIEGFRIED. — *Suez, Panama et les routes maritimes mondiales* (1939).
- Michel AKAR. — *Evolution des transports maritimes en France depuis la guerre.* (Thèse, Paris, 1937).
- Gratien CAUDACE. — *La marine marchande française et son importance dans la vie nationale.* (Paris, 1930).
- DELVAL. — *La Compagnie Générale Transatlantique.*
- G. FABRY. — *De l'intervention directe de l'Etat dans les Compagnies de Navigation maritime.* (Thèse, Paris, 1934).
- G. RIPERT. — *Droit Maritime* (3 volumes, spécialement I).
- René FABRE. — *Les Grandes Lignes de Paquebots Nord Atlantiques.* (Paris, 1928).
- DE ROUSIERS. — *Les Grandes Industries modernes.* Tome IV: les Transports maritimes (1936).
- CHARLIAT. — *Trois siècles d'Economie maritime française* (1931).
- L. ROLLAND. — *Précis de Droit administratif* (1937). Cours 1937-1938 pour le Doctorat de la Faculté de Droit de Paris.
- J. MARIE et Ch. DILLY. — *Le transport maritime.* (Paris, 1932).

- Henri CAUGARDEL. — *La marine marchande française et la guerre.* (Paris, 1928).
- Georges PHILIPPAR. — Comité des Armateurs de France. — *La crise de la Marine Marchande.* (Décembre 1932).
- G. MICHON. — *Les Conventions maritimes postales devant le Parlement français* (1929).
- Léon BOYER. — *Des Conventions conclues entre l'Etat et les Compagnies françaises de Navigation pour l'exploitation des services maritimes d'intérêt général* (1919).
- Jean GUÉRIN. — *La crise des frets et l'armement français.* (Thèse, Grenoble, 1934).
- M. BAUDOIN. — *Traité d'Administration de la Marine marchande.*
- Louis ROUX. — *Les régimes successifs de la construction navale et de la Navigation maritime en France.* (Thèse, Paris, 1923).
- Revue des Deux Mondes*, 1^{er} septembre 1936.
- Notre Marine Marchande, 15 août 1932.
- Revue de Paris*, 15 mai 1939.
- Revue politique et parlementaire*, 1927, 1931.
- Journal de la Marine Marchande*, 1934.
- Revue d'Economie Politique*, mars-avril 1938.
- La Marine Marchande et les ports. 1936-1937.
- Annales de Droit Commercial*. 1912.
- L'Europe nouvelle*. 1933, 1934.
- Le Capital*.
- L'Economiste européen*.
- Annales d'Histoire économique et sociale*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6
--------------------	---

TITRE I

L'EXPLOITATION DE NOS LIGNES IMPÉRIALES	11
---	----

PREMIÈRE PARTIE

L'IMPORTANCE DE NOTRE NAVIGATION IMPÉRIALE	13
--	----

CHAPITRE I. — Armement contractuel ou subventionné et armement libre	13
--	----

CHAPITRE II. — Les grandes lignes internationales	19
---	----

CHAPITRE III. — Les lignes coloniales.....	22
--	----

DEUXIÈME PARTIE

HISTORIQUE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC DANS NOTRE ARMEMENT	27
--	----

CHAPITRE I. — Les Messageries Maritimes jusqu'à leur statut actuel	27
--	----

CHAPITRE II. — Le statut actuel du réseau concédé des Messageries Maritimes	33
---	----

CHAPITRE III. — La Compagnie Générale Transatlantique jusqu'à son statut actuel.....	38
--	----

CHAPITRE IV. — Le statut actuel de la Compagnie Générale Transatlantique	44
--	----

CHAPITRE V. — La Compagnie de Navigation Sud-Atlantique.....	48
--	----

TITRE II

L'APPLICATION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC
AUX TRANSPORTS MARITIMES 51

PREMIÈRE PARTIE

LA NOTION DE SERVICE PUBLIC 53

CHAPITRE I. — <i>La qualité juridique de nos Compagnies subventionnées ou contractuelles.....</i>	53
CHAPITRE II. — <i>A quel degré la notion de Service Public est compatible avec l'industrie des Transports maritimes.....</i>	57
CHAPITRE III. — <i>Un aspect économique commun à l'ensemble des Services Publics.....</i>	62

DEUXIÈME PARTIE

LA NOTION DE SERVICE PUBLIC
APPLIQUÉE A L'EXPLOITATION DE NOS LIGNES IMPÉRIALES 67

CHAPITRE I. — <i>La nature des itinéraires à parcourir.....</i>	68
CHAPITRE II. — <i>Les applications des lois de continuité et de changement du Service Public.....</i>	71
<i>a) La loi de continuité.....</i>	71
<i>b) La loi de changement.....</i>	75
CHAPITRE III. — <i>Les garanties et les pénalités.....</i>	78
CHAPITRE IV. — <i>Le statut du Personnel.....</i>	80
CHAPITRE V. — <i>Les charges d'intérêt général imposées par la notion de Service Public.....</i>	85
<i>a) Le Service Postal.....</i>	86
<i>b) Les privilèges de transports sur réquisition.....</i>	88
<i>c) La réglementation de la construction et des réparations navales</i>	90
<i>d) Sujétions diverses d'intérêt général</i>	92
<i>e) Les charges de fait.....</i>	93
CHAPITRE VI. — <i>Critiques et vœux concernant l'application de la notion de Service Public aux transports maritimes.....</i>	97

TITRE III

LES RÉSULTATS FINANCIERS ET COMMERCIAUX DES ARMEMENTS CONCESSIONNAIRES DE L'EXPLOITATION DE NOS LIGNES IMPÉRIALES	101
---	-----

<i>Remarques introductives</i>	101
--------------------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION FINANCIÈRE ET COMMERCIALE DE LA SOCIÉTÉ CONTRACTUELLE DES MESSAGERIES MARITIMES	105
--	-----

CHAPITRE I. — <i>La teneur du compte d'exploitation des Services Contractuels</i>	105
---	-----

CHAPITRE II. — <i>Prévisions et réalités au sujet des données finales de ce compte</i>	108
--	-----

CHAPITRE III. — <i>L'évolution des principaux postes du compte d'exploitation de 1921 à 1938</i>	111
--	-----

a) Les variations du produit des lignes	111
---	-----

b) L'évolution des dépenses d'exploitation des lignes	115
---	-----

c) La progression des charges financières	119
---	-----

d) Autres postes	123
------------------	-----

CHAPITRE IV. — <i>La conception réelle du déficit des Services Contractuels</i>	125
---	-----

CHAPITRE V. — <i>Résultats obtenus</i>	129
--	-----

DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION FINANCIÈRE ET COMMERCIALE DE LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE	133
--	-----

CHAPITRE I. — <i>L'établissement des comptes</i>	133
--	-----

CHAPITRE II. — <i>Les années de crise de la Compagnie 1930-1934</i>	137
---	-----

CHAPITRE III. — <i>L'apurement des comptes</i>	140
--	-----

CHAPITRE IV. — <i>La renaissance de la Compagnie Générale Transatlantique et l'évolution des divers postes du compte d'exploitation de 1934 à 1938</i>	143
--	-----

a) Le grossissement des recettes	143
b) Les dépenses d'exploitation	145
c) Les charges financières.....	146
d) Les primes d'assurance	148
e) L'évolution du compte « Profits et pertes ».....	148
f) L'amortissement de la flotte.....	149
CHAPITRE V. — <i>Conception économique de la Compagnie Générale</i>	
<i>Transatlantique</i>	151
a) Lignes libres et lignes contractuelles.....	151
b) Les variations monétaires	152
c) Caractère de la subvention allouée à la Compagnie.	
La concurrence	152
CHAPITRE VI. — <i>Résultats obtenus par la « French Line » depuis</i>	
<i>la Convention de 1933</i>	156
CONCLUSIONS	161
BIBLIOGRAPHIE	169

Imprimerie M. REMONDIN
13, Rue de Brébisson - FALAISE

1941

